

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT
ANNÉE 1931

CONSEIL DU COMMERCE
Chambres de Commerce
ET
Tribunaux de Commerce
Le régime électoral Consulaire
en Algérie

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue publiquement à Paris le 6 Juin 1931
par

BÉLAÏCHE MARCEL
— né à Alger le 3 Juillet 1903

JURY DE LA THÈSE

MM. W. OUALID.....	Président
MILLOT.....	} Suffragants
Roger PICARD.....	

ALGER
Imprimerie A. & L. SOLAL

1931

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT
ANNÉE 1931

CONSEIL DU COMMERCE
Chambres de Commerce
ET
Tribunaux de Commerce
Le régime électoral Consulaire
en Algérie

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue publiquement à Paris le 6 Juin 1931

par
BÉLAÏCHE MARCEL
né à Alger le 3 Juillet 1903

JURY DE LA THÈSE
MM. W. OUALID..... *Président*
MILLOT..... } *Suffragants*
Roger PICARD..... }

ALGER
Imprimerie A. & L. SOLAL
—
1931

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.



A Monsieur Jules VINSON

PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE COMMERCE D'ALGER

En signe de très respectueuse et déférente sympathie et malgré la contradiction de nos idées, contradiction qui n'existerait probablement pas si tous les Juges consulaires de France et de Navarre étaient taillés à son image.

PREFACE

La thèse de M. BELAÏCHE est un dangereux instrument dirigé contre la Juridiction Consulaire et qui tend à son abolition complète pour cause d'anachronisme.

Par quel paradoxe un Président du Tribunal de Commerce, magistrat consulaire depuis plus de 20 ans, a-t-il donc été appelé à préfacer un tel ouvrage ?

Cette objection s'est présentée à mon esprit dès l'abord, mais elle n'a pas résisté à la lecture captivante de l'exposé et à l'intérêt qui se dégage du sujet brillamment traité. J'ai alors apprécié l'hommage qui m'était fait et j'ai accompli le geste que d'aucuns, mal avertis, prendront peut-être pour une contradiction.

La clarté et la précision de l'argumentation, l'abondance des références, l'habileté de la présentation rendent les conclusions de l'auteur fort séduisantes et je ne puis qu'être très sensible à la pensée de M. BELAÏCHE de me dédier son œuvre pleine d'idées et de conviction, où il a mis d'incontestables qualités au service d'une doctrine précise et hardie, bien faite pour tenter sa jeune volonté de réalisation.

Il me permettra cependant de faire ici des réserves, qui ne diminuent en rien son mérite et qui sont destinées à dissiper toute confusion pouvant naître de l'apparente contradiction que je signalais plus haut.

Je ne puis oublier ma longue carrière consulaire et ma conviction absolue, comme Juge et comme commerçant, qu'aucune modification ne doit être apportée aux principes quatre fois séculaires qui régissent l'organisation de la Justice

consulaire et qui ont constamment répondu aux aspirations unanimes du commerce et de l'industrie.

Je n'ai jamais perdu une occasion, sous ma Présidence, d'exalter les vertus d'indépendance, de travail, d'abnégation et de modestie qui sont de tradition en nos Tribunaux ; j'ai toujours défini notre justice en disant qu'elle était prompte et saine et qu'elle avait l'immense avantage d'être gratuite pour l'Etat et économique pour les plaideurs.

J'ai loué le labeur considérable de mes Collègues en constatant qu'en 1930, par exemple, 16.000 affaires avaient été jugées par notre Tribunal sur 18.000 portées à son rôle. J'ai prouvé la qualité juridique de nos sentences en observant que la Cour d'Appel d'Alger n'avait jamais infirmé plus de 10 % de celles soumises à sa juridiction.

A mon sens, l'état actuel de l'opinion publique ne justifie pas la réforme préconisée par M. BELAÏCHE.

Les justiciables sont, en la matière, les meilleurs Juges ; le commerce tient à ses Tribunaux et je ne puis convenir qu'il ait tort.

Tout au plus souhaiterais-je que le recrutement des magistrats consulaires soit tel que des garanties de compétence de plus en plus sérieuses soient exigées d'eux par suite de l'importance toujours accrue de la mission qui leur est confiée.

Si je m'autorise à affirmer ici ma conviction, qui s'oppose singulièrement aux idées de M. BELAÏCHE, c'est parce que je sais qu'il comprendra mes scrupules et la prudence que m'imposent les hautes fonctions que je suis très fier d'occuper.

Cette mise au point effectuée, j'ai l'esprit assez libre pour féliciter l'auteur de son travail objectif qui est une contribution précieuse à l'étude de la matière judiciaire ; je n'ai aucune répugnance à reconnaître la probité de ses intentions et je mets sur le compte de son ardeur juvénile les appréciations peut-être un peu sévères portées sur les Juges Commerciaux.

Je souhaite à sa thèse le succès qu'elle mérite, car l'effort sincère vers le mieux est toujours louable, et si, d'aventure, la Juridiction consulaire venait à être supprimée, mon vœu le plus sincère est que l'on ne s'aperçoive pas bientôt que ce mieux est l'ennemi du bien.

J. VINSON

Président du Tribunal de Commerce d'Alger

Officier de la Légion d'Honneur



AVANT-PROPOS

L'auteur, s'étant imaginé qu'il serait utile, avant d'entrer dans le vif du sujet, de donner à ses lecteurs quelques vues générales sur la façon dont a été conçue la présente thèse et sur l'esprit dans lequel elle a été composée, a cru bon de présenter un avant-propos.

Ce n'est point en effet exclusivement en étudiant désireux de mettre un point final au cycle d'études qu'il a entreprises qu'il a choisi et élaboré le présent sujet et le présent ouvrage. L'auteur appartient au monde des affaires et c'est pour cette raison qu'il a cru pouvoir, avec quelque intérêt, extérioriser sous une forme à la fois juridique et technique certaines réflexions qui avaient pu lui venir à l'esprit et cristalliser le produit de quelques méditations qu'il ne songeait nullement à publier au moment où il s'y livrait.

La formule n'était pas déplaisante, les facilités que lui offraient pour traiter ce sujet les quelques connaissances qu'il avait pu acquérir dans l'exercice du commerce lui conférant sur un juriste de profession la supériorité de pouvoir ne pas s'inspirer de connaissances exclusivement doctrinales.

Le présent travail comprend donc une suite de faits et d'institutions objectives rendues subjectives par leur étude dans cet esprit de juriste et de commerçant actif auquel on vient de faire allusion. L'ouvrage devrait en être rendu plus vivant et moins scolastique puisque joignant à l'observation

et à l'étude des connaissances empiriques, les données d'une expérience personnelle et même le résultat d'une certaine expérimentation. Ainsi un même paysage, traduit par deux peintres d'égale valeur, différera fortement parce que l'un aura étudié aux écoles d'Italie tandis que l'éducation artistique de l'autre se sera faite dans un pays scandinave, *l'art étant la nature vue à travers un tempérament.*

Le principe, d'ailleurs, ne semble pas devoir être mauvais et cette synthèse en une même personne d'un esprit juridique avec un esprit d'homme d'affaires a produit dans l'histoire du droit de remarquables résultats. Sans vouloir naturellement en rien faire une assimilation dont le seul résultat ne pourrait être d'ailleurs que de faire ressortir davantage la faiblesse des connaissances de l'auteur, il est utile de constater que cette endosmose réciproque de la compétence juridique et de la compétence professionnelle a fait un Savary auquel Louis XIV demandait des mémoires pour sa Grande Ordonnance sur le commerce et en qui ses commentateurs se sont accordés à reconnaître un aussi éminent jurisconsulte qu'il avait été un grand négociant.

C'est encore cette qualité de commerçant qui a fait étudier ensemble à l'auteur les deux institutions des tribunaux de commerce et des chambres de commerce. Un juriste les distingue nettement. Un commerçant, tout en se rendant bien compte évidemment qu'elles sont deux choses différentes, les associe dans son esprit : le même collège électoral élit souvent leur personnel, parfois ce personnel est partiellement le même pour les deux corps. De plus, tribunaux et chambres sont pour le digne commerçant des institutions toutes deux protectrices et tutélaires, le tribunal protégeant ses droits et la chambre de commerce ses intérêts. D'autres points de contact que l'on retrouvera dans le cours de l'exposé facilitent encore cette juxtaposition dans son esprit.

L'auteur doit dire encore que, sans avoir pensé à faire dans cette étude œuvre d'autodidacte puisqu'il a fait abondam-

ment appel aux textes, à la documentation, à l'observation, aux interviews pour ne pas dire aux reportages, usant aussi bien de la description et de l'énumération précise et détaillée que de la dissertation et de la discussion, il a tout de même essayé d'en faire autre chose qu'une froide et rebutante compilation et de tout sacrifier à une belle et rigoureuse ordonnance. L'énoncé de ces quelques considérations fera peut-être comprendre au lecteur ce qui, autrement, aurait pu le surprendre.

C'est ainsi qu'il ne devra pas chercher dans cet ouvrage un manuel complet de la question. Pour traiter entièrement d'une façon qui n'aurait pas été superficielle la matière qui ressortit aux deux institutions des tribunaux et des chambres de commerce, il eût fallu de nombreux et volumineux in-folio. L'auteur, préférant adopter une autre formule, a choisi dans cet immense champ d'exploitation quelques points qui lui ont semblé particulièrement intéressants. Les historiques, par exemple, occupent dans l'ouvrage une place importante : les raisons en sont la négligence relative qui s'est manifestée, surtout dans les études les plus récentes, de cette face de la question et la conviction dans laquelle se trouve l'écrivain qu'il est impossible de comprendre et de préparer l'avenir sans la connaissance du passé.

L'auteur a procédé à la description et à la discussion du rôle que peuvent être appelés à jouer l'organe ou les organes centraux économiques, toutes choses qui lui ont semblé plutôt mal connues et qui lui ont permis d'aborder l'intéressante question de la représentation des intérêts économiques avec des pouvoirs politiques et gouvernementaux.

Il a étudié aussi le rôle que les chambres de commerce pouvaient être appelées à jouer dans le problème du régionalisme et dans l'administration des ports en raison de l'actualité et du vif intérêt que lui ont semblé présenter ces deux questions.

La méconnaissance dans laquelle on se trouve de l'institution internationale l'a guidé pour les développements qu'il a consacrés à la Chambre de Commerce Internationale.

Quant aux tribunaux de commerce, ils ont été étudiés tellement souvent sous toutes leurs formes que, seule, la question de savoir si leur existence se justifiait encore à notre époque a pu susciter dans l'esprit de l'auteur quelques réflexions suffisamment personnelles pour qu'il ne jugeât pas superfétatoire de les exprimer.

C'est pourquoi l'ouvrage pourra sembler, surtout à ceux qui n'auront pas lu ces quelques explications, disproportionné dans certaines de ses parties, inharmonique dans son ordonnance.

Même dans le détail de la mise en œuvre de cette formule, l'auteur n'a pas donné à chacun des faits qu'il rapportait ou à chacune des caractéristiques de l'institution qu'il examinait une place en rapport avec son importance absolue. Le critérium sur lequel il s'est basé pour s'attacher davantage à tel ou tel trait de la question a été surtout le plus ou moins de connaissance qu'il lui a semblé qu'on en avait. Il en est arrivé naturellement, en suivant cette pente, à examiner assez fréquemment les petits côtés d'une grande chose, mais il croit avoir réussi de cette façon à éviter de trop nombreuses redites. Cette formule ne lui a pas semblé d'ailleurs la moins intéressante. Napoléon n'a-t-il pas dit : « Il n'y a pas de détails », et la forme du nez de Cléopâtre ou la pierre dont a souffert Cromwell n'ont-elles peut-être pas changé la face du monde ?

Cet esprit qui a animé l'auteur s'est encore manifesté dans la façon dont il a essayé de présenter ses développements. Il s'est attaché surtout, autant que faire se pouvait, à examiner le côté dynamique de toute chose qu'il étudiait ou qu'il mentionnait, c'est-à-dire qu'il a essayé de dégager le côté évolutionniste et progressif de toutes les institutions ou de toutes les formes des institutions qu'il examinait et de

se conformer ainsi à ce qui lui a semblé être le véritable esprit de thèse. Pour cela, il ne s'est attaché aux faits qu'autant qu'il pouvait les enchaîner à des idées, se remémorant les paroles de M. Poincaré : Un tas de pierres n'est pas plus une maison qu'un amas de faits ne peut être considéré comme une science.

Ce préambule est peut-être un peu long, il faut s'en expliquer — La raison, qui sera en même temps pour l'auteur, du moins l'espère-t-il, une justification, en est double.

Il est admis conventionnellement que dans un avant-propos l'auteur peut parler de lui en s'étendant même sur ce sujet sans risquer d'être taxé d'égotisme.

De plus, l'auteur s'est souvent aperçu que l'inintelligence d'un écrit de la part du lecteur provenait d'un malentendu originel que l'écrivain aura omis de dissiper dans les premières pages de son ouvrage en donnant les explications nécessaires : il a cru bon de mettre, *ab ovo*, le lecteur dans la confidence.

PREMIÈRE PARTIE

LES CHAMBRES DE COMMERCE

TITRE I

HISTORIQUE

Il est en cette matière un point controversé et digne d'être examiné et, s'il est possible, éclairci. Y a-t-il un lien de filiation entre les Chambres de commerce et les Corporations de l'ancien régime? Que l'on réponde par l'affirmative ou même par la négative, il y aura lieu de se demander quelles sont les affinités et les points de contact, quelles sont les différences entre ces deux institutions?

La question des chambres de commerce, organes consultatifs et de défense du commerce, doit-elle même être scindée et une question en quelque sorte préliminaire en être détachée. En effet, parmi les organes consultatifs du commerce et même, plus largement, d'une économie nationale, on distingue un ou des organes centralisés et placés près du pouvoir central représentant d'une certaine façon la ou les chambres de commerce du pays tout entier et des organes décentralisés, constellation représentative des intérêts économiques des départements, des provinces, des régions, essaimés dans tout le pays.

SECTION I

L'Organe central

Dans tout organisme vivant, la biologie nous enseigne qu'il s'opère, au fur et à mesure que cet organisme se perfectionne en se créant de nouvelles entreprises et de nouveaux buts, une spécialisation des organes qui le composent car la fonction crée l'organe : le même phénomène se produit pour les organismes politiques. C'est ainsi que, de même qu'il existait à l'origine et qu'il existe aujourd'hui encore des êtres vivants inférieurs formés d'une seule cellule ou d'un nombre peu important de cellules qui toutes accomplissent indifféremment plusieurs ou toutes les fonctions vitales, les mêmes organes, à l'origine de la formation de l'Etat, remplissaient pêle-mêle toutes sortes de fonctions politiques, au sens étymologique du mot, et administratives. Les Grands Officiers de la Couronne géraient même, avec un ou plusieurs services de l'Etat, un ou plusieurs services domestiques : le Connétable (*comes stabuli*), par exemple, avait des attributions militaires et il administrait les écuries royales.

Auprès de ces chefs de service du Monarque et de l'Etat, il y avait, d'autant plus nécessairement que l'incohérence avait présidé à la distribution de leurs attributions, un ou des conseils servant en quelque sorte de volant régulateur et ramenant une certaine unité de vue et un certain esprit de suite entre toutes ces fonctions éparpillées et distribuées d'une façon irrationnelle. Ce furent à l'origine, en remontant très haut, les *Placita* des rois Mérovingiens, puis la *Curia Regis* des rois Carolingiens, ensuite le Conseil du Roi des rois de la troisième race.

D'assez bonne heure et au fur et à mesure que l'Etat se chargeait en se reconstituant d'entreprises nouvelles, une certaine division du travail avec, comme corollaire, la naissance et la spécialisation de certains organes s'opérait au sein de ce Conseil capital.

Un premier sectionnement se dessina sous la monarchie qu'Esmein appelle tempérée, celle qui commence avec Philippe le Bel et s'éteint avec Henri IV. C'est alors qu'on trouve un Conseil privé, ou étroit, ou Conseil d'Etat proprement dit, qu'on appelle encore Conseil des Affaires du matin sous Charles IX, un Conseil des Finances, un Conseil des Parties et, vers la fin de cette période, ce Conseil qui intéresse particulièrement notre sujet, c'est-à-dire le Conseil du Commerce qu'on dénomme aussi à l'époque Chambre supérieure du Commerce.

La Chambre supérieure du Commerce fut instituée en 1596 par le roi Henri IV et devint en 1607 le Conseil du Commerce.

Quelles sont les raisons de cette apparition tardive?

Les questions économiques et les affaires commerciales, industrielles et agricoles du Royaume n'étaient pas négligées parce qu'il n'y avait pas un organisme spécial chargé de les étudier et d'y donner une solution. Mais, comme nous l'avons dit, la spécialisation intégrale n'avait pas été immédiate. Elle ne s'était fait jour que lentement, en marquant un certain parallélisme avec la reconstitution de l'unité nationale et celle de la souveraineté royale. Et même arrivée au plus haut degré de perfectionnement qu'elle devait atteindre, c'est-à-dire à la veille de la Révolution, elle ne fut jamais entière. C'est ainsi que le Conseil d'en Haut, dont les attributions n'auraient dû être que gouvernementales, devenait à l'occasion un tribunal et rendait de véritables sentences dans les procès qu'il avait pu plaider au roi d'y évoquer. De même, les autres conseils traitaient quelquefois de questions qui sortaient de leurs attributions strictes. Il s'ensuivait que

les questions économiques, dès qu'elles présentaient une certaine importance et qu'elles ne pouvaient être résolues par les Etats provinciaux, par les corps municipaux, par les gouverneurs ou, dans la suite, par les intendants, ou dès qu'elles intéressaient le Royaume entier ou plusieurs provinces, étaient appelées et discutées dans l'un des conseils cités plus haut.

D'ailleurs, ce Conseil du Commerce ne fut jamais qu'intermittent et les vicissitudes de son existence s'y marquent par d'assez nombreuses solutions de continuité : on retombait alors dans les errements que nous avons signalés plus haut, et c'était un des conseils faisant partie du Conseil du Roi qui examinait les questions économiques.

On pourrait peut-être déduire de nos précédentes explications que, sans être complètement délaissées, les questions mercantiles n'occupaient, dans cette époque du Moyen-Age et des Temps Modernes, qu'un très lointain arrière-plan : ce ne serait pas tout à fait exact. Quoique, par la force des choses, les questions politiques, épaulées autant que faire se pouvait par les théories juridiques des légistes, aient joué le premier rôle au cours de ces âges troublés et que la force politique de l'épée, autrement dit l'*ultima ratio regum*, ait trop souvent relégué d'autres préoccupations au deuxième plan, il ne faut pas oublier que les plus célèbres théoriciens du bullionnisme et du mercantilisme énonçaient leurs prolégomènes dès la fin du XV^e siècle.

Par ailleurs, et tout comme aujourd'hui, les questions économiques, dès qu'elles revêtaient une certaine importance, débordaient de leur cadre pour entrer dans le domaine de la politique. C'est ainsi que l'on voit à cette époque les villes hanséatiques, que des buts purement économiques avaient commencé par unir, devenir bien vite une force politique.

Quoi qu'il en soit, le Conseil du Commerce ne naquit que sous le règne d'Henri IV et son père spirituel en fut un des représentants les plus illustres de l'école mercantiliste

française de l'époque, Barthélémy Laffemas, qui devint plus tard Contrôleur Général du Commerce. Henri IV, très favorable à l'industrie et au commerce, avait trouvé en lui un auxiliaire précieux dans cet ordre d'idées. Au contraire, son premier ministre Sully, qui n'apercevait aucun salut hors de l'agriculture et qui répugnait à l'idée de voir les campagnes désertées pour les villes d'industrie (on s'aperçoit ici que cette préoccupation n'est pas nouvelle) était nettement défavorable à ces idées. Ainsi Sully était bien en avance sur son temps en ce sens qu'il annonçait déjà les physiocrates par l'estime qu'il nourrissait exclusivement à l'égard de l'agriculture et par son mépris de l'industrie et du commerce, mais ses idées marquaient néanmoins un certain retard en n'attachant de prix qu'à la richesse foncière, conception en honneur dans les sociétés primitives.

Il ne faut donc pas s'étonner de voir le Conseil du Commerce disparaître avec Henri IV.

L'idée cependant avait fait son chemin et avait pris force. Une sécurité toujours accrue, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des états européens, par l'élimination de la féodalité à laquelle se substituait une police centrale unifiée et disciplinée, les progrès de la navigation et d'autres causes encore donnaient au commerce un essor continu. Les souverains et les nations qui commençaient à s'incarner en eux sentirent tout l'intérêt qu'il y avait pour eux à favoriser cette forme de l'activité humaine.

La nécessité d'un organisme administratif apparut nettement et, en 1616, Louis XIII ressuscita une Chambre de Commerce général, mais avec une différence digne d'être notée en ce qui concerne sa composition. Le Conseil d'Henri IV avait été purement administratif. Aucune idée de représentation ne s'y était introduite et cela, tout étonnant que ce puisse sembler, contrairement à l'idée du roi qui s'était inspiré de certaines associations privées de commerçants nées dans le Royaume pour défendre les intérêts généraux du commerce local.

L'idée de la représentation des intérêts économiques apparut dès la première résurrection.

Les raisons en furent multiples.

On sentit qu'en cette matière, plus que dans toute autre, une compétence d'expert était indispensable et qu'aucune éducation administrative ne parviendrait jamais à donner aux fonctionnaires du roi les connaissances indispensables pour réglementer le commerce et l'industrie et pour découvrir les moyens propres à les faire prospérer. La nécessité et même l'indispensabilité d'un appoint nouveau venu de l'extérieur se fit jour : ce monde extérieur à l'administration dans lequel il fallait puiser, c'était le commerce lui-même. Aucun des dangers de la représentation des intérêts politique, c'est-à-dire aucune possibilité d'oppression des intérêts autres que ceux du commerce par les représentants de ce commerce, puisque toute autorité demeurerait en la personne du roi et qu'aucune parcelle n'en était détachée au profit de ce conseil qui n'était qu'un organe purement consultatif et non une assemblée délibérante.

De plus, si l'admission dans l'Empyrée de la souveraineté des représentants de la nation cessait définitivement au point de vue politique avec les derniers Etats généraux de 1614, les susceptibilités de la royauté étaient certainement moins grandes en matière économique et la conscience de la puissance à laquelle la Monarchie était parvenue dès cette époque l'empêchait de craindre des velléités d'indépendance excessives de la part de ses conseillers non fonctionnaires.

Les avantages de cette construction, lorsqu'on se borne à faire de l'administration consultative, sont aujourd'hui trop évidents pour que les esprits même les plus prévenus puissent les mettre en doute. Sans vouloir effleurer ici le problème de la représentation des intérêts dans l'Etat, que nous retrouverons au cours de notre ouvrage, nous constatons aujourd'hui que ce système de pénétration d'un appoint étranger est mis en œuvre dans notre Conseil supérieur du

Commerce et de l'Industrie où l'on retrouve, à côté de fonctionnaires de l'Etat, des notables commerçants ou industriels (1).

Nouvelle réorganisation sous Richelieu. Ce ministre, auquel le principal grief qu'on puisse adresser fut d'avoir bien négligé les questions financières et économiques et d'avoir compromis la gestion si prévoyante et prudente de Sully pour ne penser qu'à la politique pure, ne dédaigna pourtant pas de se réserver la présidence du Conseil, présidence qui d'ailleurs ne fut jamais effective.

Avec Colbert et le colbertisme, le Conseil du Commerce devait tout naturellement retenir l'attention du gouvernement central. Ebauché dès 1661, un Edit de septembre 1664 élargit la composition et les attributions du nouveau Conseil. Il faut se souvenir ici que le colbertisme, qui se proposait avant tout d'accroître le commerce et l'industrie, s'attachait au commerce extérieur plus qu'au commerce intérieur. Colbert prit bien des mesures pour faciliter les transactions dans le Royaume en essayant de supprimer les traites intérieures ou d'unifier les poids et mesures, mais ce fut surtout vers le commerce extérieur et surtout vers le commerce maritime qu'il porta son effort. Il donnait fortement sa préférence au commerce actif, c'est-à-dire à la vente et à l'exportation comme tous les mercantilistes avant lui : le Conseil du Commerce s'assigna donc les mêmes buts. La création des chambres de commerce régionales, création qui avait obéi aux mêmes ambitions, l'aida dans cette tâche. Celles-ci,

(1) Dans un ordre d'idées un peu différent, une préoccupation semblable se retrouve même dans notre Conseil administratif par excellence, nous voulons parler du Conseil d'Etat. Le souci de voir les conceptions de cet organe évoluer et se renouveler au lieu de se figer dans une tradition rigide amena le législateur de 1872 à instituer à côté des conseillers ordinaires des postes de conseiller extraordinaire. Ce sont bien aussi des fonctionnaires, mais issus des branches diverses de l'administration, et ils ont voix délibérative dans chacune des sections spécialisées.

pour la plupart installées dans des villes frontières et surtout dans des ports, étaient particulièrement chargées de renseigner le Conseil du Commerce sur ce commerce extérieur que toutes les nations d'Europe se disputaient, ce qui surprendra de nombreuses personnes, avec un acharnement bien supérieur à celui qu'on apporte aux luttes économiques internationales d'aujourd'hui (2).

Une autre innovation intéressante fut d'appeler au Conseil du Commerce des commerçants non plus nommément, mais en tant que représentants délégués des commerçants de certaines villes ou en tant que représentants des villes où se faisait un commerce actif et important. Ces conseillers commerçants se trouvaient donc être des représentants, mais il semble que leurs pouvoirs ne dépassaient pas ceux du mandat qui leur avait été confié et qui était strictement impératif (3).

Ces députés des villes ou des commerçants se joignaient aux conseillers du roi et aux secrétaires d'Etat. Ces derniers, au nombre de quatre, remplissaient alors tous en même temps le rôle de ministre du commerce. A cette époque, en effet, il n'y avait que très peu de départements ministériels, d'ailleurs sans délimitation bien nette. C'étaient les Finances, la Guerre, une ébauche bien incertaine de ministère de l'Intérieur, mais, pour le Commerce et le reste, ces quatre secrétaires d'Etat s'en partageaient l'administration et le gouvernement, chacun s'occupant d'un certain nombre de provinces avec lesquelles il correspondait.

(2) La guerre de Hollande, par exemple, fut provoquée par la politique douanière de Colbert.

(3) L'évolution aura ainsi été la même pour le Conseil du Commerce que pour les Etats généraux : d'abord convocation de notables comme députés, ensuite élection des députés, mais pouvoirs limités par le mandat impératif. Ce dernier trait du système ne devait d'ailleurs disparaître qu'avec l'Assemblée Constituante qui lui substitua le principe de la liberté du représentant.

Par ce système, aucun des secrétaires d'Etat ne pouvait se hausser à une situation trop éminente et, tout au moins dans la forme, le conseil de Mazarin mourant à Louis XIV adolescent se trouvait respecté : il n'existait pas de premier ministre et les susceptibilités du Grand Roi ne s'éveillaient pas.

Mais un des défauts principaux du Conseil du Commerce était son existence spasmodique et souvent par trop intermittente. Cette assemblée, dont on perd la trace dès 1676, ne fut probablement plus réunie que d'une façon bien irrégulière après la mort de Colbert en 1683. Un arrêt du 20 juin 1700 essaya de remédier à ce grave défaut et décida « qu'il serait tenu à l'avenir un Conseil de Commerce une fois au moins dans chaque semaine ». En même temps, cet arrêt fixa à douze le nombre des conseillers non fonctionnaires et choisit les villes qui devaient les désigner : « Il y en aura toujours deux de la ville de Paris et chacun des dix autres sera pris aux villes de Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne et Dunkerque ». La préoccupation d'avoir des conseillers dont la compétence s'étendit surtout au commerce extérieur se retrouve encore ici et l'on voit ainsi choisir parmi les villes représentées neuf ports de mer élisant 10 députés, l'intense trafic fluvial de Paris pouvant déjà faire considérer cette ville comme un port (4). Ces délégués des villes de commerce devaient venir se joindre au « sieur d'Aguesseau, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil Royal des Finances, au sieur Chamillard, Conseiller audit Conseil Royal et Contrôleur général des Finances, au sieur Comte de Pontchartrain, Conseiller du Roi en tous ses Conseils, secrétaires d'Etat

(4) N'oublions pas, en effet, que l'une des corporations les plus puissantes de l'ancienne France fut celle des marchands d'eau et nautonniers de Paris, la Hanse parisienne, et que les armes de la ville de Paris n'ont pas encore cessé de porter un vaisseau dont on connaît la fière devise. Paris, et même déjà Lutèce, ont toujours revendiqué la qualité de port de commerce.

et des commandements de S.M. et au sieur Amelot, Conseiller d'Etat, aux sieurs d'Hernothon et Bauyn d'Argenvilliers, Conseillers de S. M. en ses Conseils, maîtres des requêtes ordinaires de son hôtel ». Plus loin dans l'arrêt on peut lire : « Ordonne S. M. qu'il sera nommé par le sieur Contrôleur général des finances deux intéressés aux fermes de S. M. pour être appelés audit conseil, lorsque la nature des affaires le demandera ; et pour secrétaire dudit Conseil de Commerce, S. M. a nommé le sieur Cruau de la Boulaye, Conseiller du Roi, correcteur ordinaire en la Chambre des Comptes ; lequel aura soin de tenir un registre exact, etc... »

On doit noter ici le nombre et la proportion des gens de Finances et de ferme et la présence du Contrôleur Général des Finances lui-même décèle qu'on se rendait déjà compte des liens étroits existant entre la fiscalité et l'économie et à quel point chacune de ces deux choses était fonction de l'autre.

L'année 1715 voit, à la mort de Louis XIV, prévaloir une nouvelle organisation. Il convient de faire ici un rapide exposé des événements de l'époque si l'on veut comprendre ce qui s'est alors passé et si l'on veut pouvoir suivre, ce qui est assez difficile, l'existence et les transformations du Conseil de Commerce.

On connaît les violentes attaques de Saint-Simon contre les secrétaires d'Etat, qu'il n'hésitait pas à qualifier de « loups dévorants », et auxquels il reprochait d'avoir, eux roturiers ou gens de petite noblesse, ravi aux grands du Royaume la direction des affaires de l'Etat et la réaction qui s'ensuivit dès l'avènement du Régent. La suppression des pouvoirs de décision des secrétaires d'Etat et leur attribution à six Conseils formés de représentants de la haute Noblesse furent décidées par la Déclaration royale du 15 septembre 1715.

Mais, de tous ces Conseils, aucun n'avait été chargé du commerce, ni de l'industrie du Royaume : l'ancien Conseil

de Commerce vivait encore d'une existence erratique et sans vitalité. Une nouvelle Déclaration du 14 décembre 1715 combla cette omission en instituant un « Conseil de Commerce et des Manufactures » (5).

Ce nouveau Conseil fut très composite dans sa composition et dans ses attributions.

Il est certain, d'abord, qu'il faut y voir une réaction contre l'ancien système de la toute puissance des secrétaires d'Etat et qu'il fut conçu dans la ligne des six Conseils cités plus haut, c'est-à-dire avec l'attribution des pouvoirs gouvernementaux à des représentants de la haute Noblesse. Les grands seigneurs n'y étaient cependant pas seuls puisque, d'un autre côté, le texte nous dit : « Nous avons jugé à propos de former ce nouveau Conseil de la plupart des sujets qui composaient celui ci-devant établi sous le même nom de Conseil de Commerce en exécution de l'arrêt du Conseil du 29 juin 1700 ». C'était, naturellement, porter un coup mortel à ce dernier.

D'un autre côté, l'article 3 nous dit que toutes les matières qui auront été réglées dans ledit Conseil seront ensuite portées au Conseil général de Régence pour y être pourvu décisivement mais l'article 4 décide « que celui qui présidera au Conseil de Commerce aura séance et voix délibérative au Conseil général de Régence pour les affaires qui regarderont ledit Conseil de commerce... ; et s'il est jugé nécessaire en certains cas d'y appeler quelques-uns des conseillers dudit conseil..., ceux qui entreront alors auront pareillement voix délibérative dans le Conseil général de Régence ». Très évidemment, on ne donnait pas par là des pouvoirs réglementaires au Conseil de Commerce puisque la décision définitive ne pouvait être prise que par le Conseil de Régence mais, non moins évidemment, ce n'était plus un organe purement consultatif puisque celui ou même ceux qui le

(5) Il faut ici remarquer la confusion constante de l'ancien régime entre le commerce et l'industrie et la difficulté qu'on éprouvait toujours à les dissocier ou même à les distinguer.

représentaient et apportaient le résultat de ses délibérations au Conseil de Régence qui était bien, lui, un organe exécutif et gouvernemental y avaient aussi voix délibérative. Comme, d'un autre côté, le Conseil de Commerce comprenait une émanation directe du commerce lui-même, par l'intermédiaire de ses députés du commerce, c'était, de très loin, la doctrine, chère à certains de la représentation des intérêts économiques qui était mise en œuvre sous une forme atténuée et édulcorée par la Monarchie.

Peu de temps après, le 4 janvier 1716, fut donnée l'« Ordonnance servant de règlement pour le Conseil de Commerce ». Les membres principaux devaient en être « le Maréchal duc de Villeroy, Pair de France, chef du Conseil de Finances, le sieur duc de Noailles, Pair de France, président du Conseil de Finances, le sieur Maréchal d'Estrées, président du Conseil de Marine » et quelques conseillers ordinaires faisant en général partie des Conseils de la Marine ou des Finances.

C'était la consécration du système de Saint-Simon. C'était en même temps probablement sacrifier au culte de l'incompétence. Et de même que dans la fable de La Fontaine « on ne s'attendait guère à voir Ulysse en cette affaire », on ne peut s'empêcher de trouver surprenant que des gens de guerre et d'épée présidassent à la réglementation du négoce, occupation pour laquelle il fallait très certainement d'autres qualités et une autre compétence que celle que pouvaient posséder ces nobles seigneurs.

Une autre infirmité congénitale était en même temps pour ce Conseil un germe d'impuissance : la façon dont la division du travail y avait été opérée. C'est ainsi que nous voyons que « pour faciliter (sic) l'expédition des affaires qui seront portées audit Conseil de Commerce », on donnait à un Conseiller « la direction du Commerce de France aux Indes Orientales et côtes d'Afrique, depuis le détroit de Gibraltar jusqu'au Cap de Bonne Espérance... ; la direction du commerce, des compagnies de commerce établies et à éta-

blir, et des entreprises et voyages de long cours pour des objets de commerce ; les Chambres de commerce établies dans différentes villes du royaume, les permissions ou défenses de la sortie des blés et autres grains et légumes secs ; les règlements des tarifs ; le commerce avec les côtes d'Espagne du côté de l'Océan et avec le Portugal, et tout ce qui dépend de ces deux couronnes ; le commerce et les manufactures de la généralité de Bordeaux, Béarn et Navarre ».

A un autre « le commerce et les manufactures des provinces du Languedoc, Roussillon, Provence, Dauphiné, de la généralité de Montauban et Comté de Foix, Lyonnais, Bourgogne et Bresse ; le commerce de la Mer Méditerranée, ce qui comprend les échelles du Levant et tous les Etats du Grand Seigneur (6), les Etats du Roi de Perse, les côtes de Barbarie, l'Italie et les côtes d'Espagne dans la mer Méditerranée ; le commerce de Suisse et de Genève ».

La suite du règlement est conçue dans le même esprit.

On voit ici que la division du travail s'y fit d'une façon géographique et non technique comme aujourd'hui. C'était une réplique de ce qui se passait dans ce qu'on pourrait appeler le ministère de l'époque où, ainsi que nous l'avons vu plus haut, l'administration du Royaume était répartie entre les secrétaires d'Etat par provinces. C'était là un défaut d'autant plus grave que l'énumération peut-être longue et fastidieuse mais nécessaire que nous avons rapportée plus haut nous montre que le commerce avec l'Espagne appartenait à deux Conseillers différents suivant qu'il se faisait par les côtes de l'Océan ou par les rivages de la Méditerranée. La logique était ainsi sacrifiée à l'incohérence.

Il faut noter encore, parmi les Conseillers, la prédominance des conseillers de la marine qui prouvait que le commerce sur mer était à cette époque plus particulièrement convoité et la présence de conseillers de finances et de gens intéressés aux fermes de S. M. qui nous démontre que l'ancien régime

(6) Le sultan de Turquie.

ne perdait jamais de vue la connexité étroite existant entre ces plusieurs choses.

Ce coup d'œil rétrospectif nous a amené, sans que ce fût notre but, à faire de cette institution une critique presque continue. Il ne faut donc pas s'étonner de son existence éphémère.

Un arrêt du Conseil de Régence commença par supprimer en 1718 les six premiers Conseils et en revint, pour la délibération des affaires de l'Etat, à la formule précédente : un Conseil du Roi composé de conseillers professionnels dont les compétences techniques étaient indiscutablement supérieures à celles des grands seigneurs.

Mais, en ce qui concerne les affaires du commerce, la chose était plus compliquée. Il faut se souvenir en effet que le Conseil du Commerce n'avait pas été seulement composé de Grands du royaume et qu'on leur avait adjoint des représentants du commerce, ou plutôt des villes de commerce. Le supprimer purement et simplement et revenir, comme on l'avait fait pour les six premiers conseils, à la formule des conseillers exclusivement fonctionnaires apparaissait nettement et à première vue impraticable. Le commerce était déjà chose trop complexe pour que l'on pût se passer des commerçants eux-mêmes.

On adopta un moyen terme. La réaction, après la gabelle du système préconisé par Saint-Simon, avait été trop forte pour résister au besoin de confier les affaires de l'Etat à des gens de métier. On institua donc un Conseil royal du Commerce, composé exclusivement de fonctionnaires comme tous les autres conseils du roi et qui ne fut d'ailleurs, d'après M. P. Viollet, « qu'une pièce décorative plutôt qu'un rouage pratique et vraiment utile ». Mais on institua à côté un Conseil de Commerce, continuateur de celui de l'arrêt du Conseil de juin 1700, c'est-à-dire comprenant dans son sein des négociants élus.

Un arrêt du Conseil du 22 juin 1722 perfectionna le sys-

tème en remplaçant le Conseil de Commerce par un simple Bureau de Commerce, composé de huit personnes seulement. C'était substituer à un organisme difficile à manier par son volume et les rouages qu'il mettait en jeu un organe plus pratique et plus souple. Ce Bureau de Commerce prouva d'ailleurs sa vitalité en durant autant que l'ancien régime.

L'institution dut néanmoins subir par la suite certaines déformations car on peut noter, à la veille de la Révolution, quelques arrêts et règlements de réorganisation et de redressement institués *in extremis* par la monarchie.

Un arrêt d'avril 1785 décida que le commerce de Paris y serait spécialement représenté par un député, que ce député au Conseil de Commerce serait élu tous les trois ans « en la juridiction consulaire » et qu'il serait chargé de veiller à tout ce qui pourrait intéresser le commerce et les fabriques de Paris. Relevons ici, en rappelant ce que nous avons dit dans notre avant-propos des points de contact entre les tribunaux consulaires et les organes consultatifs du commerce centraux ou régionaux, un exemple de l'étroite connexité qui exista toujours entre les deux institutions.

Le règlement du 5 juin 1787, probablement à la suite de la constatation qu'on avait dû faire de l'incompétence et de l'inutilité du Conseil Royal de Commerce en les comparant à l'activité et à l'esprit d'entreprise du Bureau de Commerce, fusionnait le premier avec le Conseil des Finances et créait un Conseil Royal des Finances et du Commerce. Le règlement ne se consacrait, le principe de la fusion une fois posé, qu'à la réglementation de la matière financière et à la façon d'apurer les comptes de l'Etat et ne faisait aucune allusion à la matière du commerce.

Celui du 27 octobre 1787 fut un règlement administratif destiné à régler les détails de composition et d'organisation des commissions et des bureaux dépendant du Conseil

Royal des Finances et du Commerce. Signalons en passant que l'article 4 nous rappelle que le bureau des postes et messageries était rattaché au Conseil Royal des Finances et du Commerce de même que de nos jours encore l'administration des postes, télégraphes et téléphones a été longtemps une direction ou un sous-secrétariat d'Etat du ministère du Commerce et qu'elle n'en fut détachée que tout récemment pour former un ministère distinct.

Le règlement du 2 février 1788 intitulé « Règlement du Roi concernant les fonctions et la composition du bureau du Commerce » fut plus important. Après y avoir rappelé les défauts du système en vigueur et les raisons supposées de son inefficacité, on procédait à une réorganisation presque complète. C'est ainsi que, dans les questions commerciales, le Conseil Royal se voyait attribuer les pouvoirs de gouvernement tandis que le Bureau ne conservait que l'administration. Le premier Conseil acquérait même un pouvoir de tutelle sur le second : c'est ainsi qu' « aucune dépense » n'aurait pu être « ordonnée sur les dits fonds (les fonds de la caisse du commerce) sans avoir été délibérée par le bureau, arrêtée à la pluralité des voix et autorisée par le Conseil ». Quant au Bureau, l'une de ses attributions était de correspondre avec qui bon lui semblait pour obtenir des renseignements mais, une fois ces renseignements obtenus, son rôle était presque épuisé, il ne pouvait les utiliser d'une façon effective et devait les transmettre au Conseil Royal (art. 7).

Il faut noter encore qu'on attribuait aussi au Bureau certaines fonctions quasi-juridictionnelles en même temps que consultatives. C'est ainsi qu'il devait intervenir dans toutes les contestations entre commerçants « qui intéresseraient la législation du commerce ou la manutention du commerce intérieur », en délibérer et donner son avis. Malgré l'obscurité du dernier membre de la phrase que nous venons de citer, on croit pouvoir comprendre que le Bureau jouait là le rôle d'une espèce de cour suprême qui

statuerait en fait et en droit non pas *a posteriori*, mais au contraire avant le prononcé définitif du jugement.

Il faut noter ensuite une sorte de régression. Les députés du commerce se voyaient privés du droit de vote et n'avaient plus que voix consultative (art. 14).

Cette mesure peu libérale s'aggravait du fait qu'on spécifiait nettement que le Conseil lui-même n'avait qu'un rôle strictement consultatif : les pouvoirs d'influence des députés du commerce étaient encore une fois tamisés et leurs désirs, ainsi filtrés, n'arrivaient au Conseil du Roi, c'est-à-dire à l'organe délibérant possédant des pouvoirs réglementaires exécutifs, que comme une émanation bien floue des aspirations véritables des véritables intéressés (7).

Enfin, l'article 18 nous enseigne qu'il devait y avoir tous les trois mois une sorte de séance plénière à laquelle se seraient trouvés réunis les membres en titre et les membres en fonctions du Conseil Royal des Finances et du Commerce et les membres du Bureau du Commerce, hors les députés du commerce qu'on prenait soin de n'y admettre que sur convocation. Le but de cette réunion était non pas tant de ramener à une certaine unité de vue les mesures que les deux organismes auraient pu être appelés à prendre de part et d'autre mais plutôt de faire donner par les membres du Conseil Royal des Finances et du Commerce des directives et des instructions aux membres du Bureau du Commerce (8).

Cette nouvelle organisation n'eut pratiquement pas le temps de donner sa mesure et il est assez difficile de se faire

(7) On peut s'étonner de cette mesure à la veille de la réunion des Etats Généraux, c'est-à-dire alors que le principe de la représentation de la nation et des intéressés eux-mêmes avait réussi à se faire admettre à nouveau.

(8) Il n'y avait donc là rien de semblable aux assemblées plénières, ni aux formations en réunion de sections de notre Conseil d'Etat.

une opinion sur elle. Bientôt en effet apparut la Révolution qui devait balayer toutes ces organisations de l'ancien régime.

On connaît les répugnances invincibles que l'individualisme outrancier de l'époque révolutionnaire ressentait pour tout ce qui, de près ou de loin, ressemblait à une aliénation si infime fût-elle, d'une part de liberté, pour l'association par exemple ou la simple réunion. Elles amenèrent la Constituante, après la dissolution des corporations, à prendre, dès le 27 septembre 1791, un Décret pour supprimer les chambres de commerce, dans lesquelles on ne voulait voir que des associations de commerçants et même le Bureau du Commerce tout fraîchement réorganisé par le règlement du 2 février 1788.

En ce qui concerne le Bureau du Commerce, la raison principale de sa suppression ne fut pas seulement le désir de délier, au besoin malgré eux, ceux qui le composaient des liens de l'association comme ce fut le cas pour les chambres de commerce; les députés du commerce, en effet, n'y étaient qu'en bien petit nombre et l'organe, pour une bonne part administratif, était composé surtout de fonctionnaires. Ce fut aussi une forme et un geste de la réaction qui se produisait alors contre toute l'administration de la Monarchie.

Il faut croire toutefois que, si imparfaits qu'aient pu être les organisations successives et le fonctionnement des anciens Conseils ou Bureaux du Commerce, leur carence complète était encore plus insupportable. Les faits et les nécessités pratiques finissant toujours par être plus forts que les pures spéculations de l'esprit, les membres des chambres de commerce commencèrent à se regrouper bientôt en province d'une façon occulte, mais tolérée par l'autorité. A Paris, il en fut de même et le Ministre des Finances consacra, dès le 20 novembre 1791, la résurrection de l'ancien Conseil du Commerce. Toutefois, on ne lui donna pas tout de suite un

statut officiel. Il fallut attendre pour cela l'arrêté des Consuls du 3 nivôse an XI.

Dans l'intervalle, ce conseil officieux n'hésita pas à recommander aux Directoires de département de consulter, pour les questions commerciales locales et même générales, les anciens membres des chambres de commerce dispersées et de centraliser tous ces avis à Paris.

Survint l'arrêté du 3 nivôse an XI (24 décembre 1802) dont le chapitre II s'intitulait : « Formation d'un Conseil général de commerce. »

Il y faut noter, d'abord, que ce Conseil de commerce devait assister le Ministre de l'Intérieur et non pas le Ministre des Finances auquel les questions de commerce avaient, semble-t-il, été dévolues auparavant. Il ne pouvait être question de le placer auprès du Ministre du Commerce car ce département ne devait apparaître distinctement qu'en 1811 (9) Souvenons-nous que l'ancien régime, encore bien proche, n'avait laissé qu'un compartimentage restreint des affaires publiques et qu'on n'en était pas encore aux quelques quarante ministres ou sous-secrétaires d'Etat qui composent aujourd'hui un cabinet ministériel.

Quant à l'attribution des questions commerciales au ministère de l'Intérieur plutôt qu'au ministère des Finances, la raison en semble obscure. Peut-être l'attribution faite précédemment au ministère des Finances ne l'avait-elle été que faute de mieux et parce qu'il n'y avait pas encore de ministère de l'Intérieur. Peut-être encore l'état de guerre presque continuel et général empêchait-il de concevoir d'autre commerce véritablement actif que le commerce à l'intérieur du pays, pays qui semblait déjà suffisamment vaste puisqu'il

(9) C'est la raison pour laquelle, à chacune de ses suppressions depuis cette époque, c'est au ministère de l'Intérieur, dont il était issu, que le ministère du Commerce fut rattaché.

comprenait les Pays-Bas, l'Allemagne Rhénane, l'Italie du Nord, la Suisse.

Quoi qu'il en soit, notons le rôle prépondérant attribué pour sa composition aux chambres de commerce réconstituées par le même arrêté. Les membres du Conseil devaient être choisis en effet sur une liste de quarante quatre noms proposés à raison de deux par chaque chambre de commerce. Ce choix devait être fait par le premier Consul. Parmi les chambres de commerce admises à la députation notons les chambres de Mayence, Bruxelles, Anvers, Genève, Turin, toutes villes nouvellement annexées, et la possibilité qui leur était déjà accordée d'une représentation auprès du pouvoir central.

Cet inconvénient, si c'en était un, était largement atténué par le fait que le Conseil général de commerce était purement consultatif. Le décret ne le disait pas formellement, mais il n'était même pas possible de concevoir autre chose de l'autoritarisme et de l'esprit de centralisation de Napoléon Bonaparte auquel le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait déjà conféré le Consulat à vie (10).

D'ailleurs, la limitation des pouvoirs du Conseil a un rôle purement consultatif était nécessaire puisque les fonctionnaires en étaient complètement éliminés et que les quinze membres qui le composaient étaient des commerçants délégués par les chambres de commerce et complètement étrangers à l'administration : rien n'aurait pu, comme dans le Conseil du commerce de l'ancien régime, freiner les initiatives peut-être hasardeuses de ses membres.

L'arrêté ne prévoyait de réunion du Conseil qu'une ou deux fois l'an. « Ces quinze se réuniront à Paris une ou deux

(10) On sait que Bonaparte, plus tard Napoléon, n'entendit gouverner que par lui-même avec l'aide de son Conseil d'Etat, et qu'il n'abandonna à ses ministres que l'administration et à ses autres Conseils, que le soin de donner des avis.

fois l'an » (article XI). C'était diminuer encore le rôle que le Conseil pouvait jouer.

Aussi, autant par réaction contre les formules napoléoniennes que par désir de lui donner une véritable activité et de justifier son existence, l'ordonnance du 23 août - 6 septembre 1819 tomba dans l'excès contraire en décidant que le Conseil se réunirait une fois par semaine en séance ordinaire et une fois par mois en séance solennelle.

Une détermination plus précise de ses attributions et une réglementation plus étroite de son fonctionnement étaient nécessaires du fait de cette régénération : Louis XVIII y consacra seize articles au lieu des deux articles de l'arrêté de nivôse.

Par ailleurs, le ministère du Commerce ayant été supprimé entre temps, c'est encore auprès du Ministre de l'Intérieur qu'on l'installa et ce fut lui qui en eut la présidence. Il était seul à y représenter le pouvoir central car aucun autre membre n'était fonctionnaire. Chaque chambre de commerce du royaume y avait un délégué et leur assemblée était complétée par « vingt membres nommés directement par le pouvoir central. »

Les articles 14 et 15 essayèrent de stimuler le zèle des conseillers en rendant leur fonction encore plus honorifique par l'attribution définitive d'un brevet du titre de « Conseiller du Roi au Conseil général de commerce. »

Quant à ses attributions, elles furent toujours celles qu'elles avaient été à travers les âges : signaler tout ce qui pouvait entraver la prospérité du commerce, proposer les mesures susceptibles d'accroître sa progression, délibérer sur les propositions gouvernementales et administratives en projet ou en préparation qu'on voudrait bien lui renvoyer.

A côté de ce Conseil général de commerce, une nouvelle ordonnance du 6-23 janvier 1824 ne tarda pas à créer un Conseil supérieur du commerce et des colonies qui ne s'imposait pas et, à côté, un Bureau de commerce et des colonies.

Ces deux assemblées étaient purement administratives. C'étaient quelques uns des fonctionnaires du Conseil supérieur qui formaient le Bureau.

Le Conseil, comme l'indique sa dénomination, était chargé principalement « d'aviser à l'amélioration successive des lois et tarifs qui régissent les rapports du commerce français avec l'étranger et les colonies françaises. »

Quant au Bureau, il avait pour but de préparer les délibérations du Conseil par un travail d'information et de centralisation des renseignements que chacun des départements ministériels pouvait avoir sur le commerce extérieur, renseignements qui devaient lui être obligatoirement communiqués. De plus, il instruisait tous les projets de loi et d'ordonnance qui, touchant à des objets de commerce, allaient être soumis au Conseil.

Nouvelle ordonnance les 20 mars - 19 avril 1824. Elle retire la présidence du Bureau de commerce au Ministre de l'Intérieur pour la confier à un membre du Conseil privé ou du Conseil d'Etat du roi dans l'espoir d'un meilleur rendement.

Comme nous le voyons, à chaque changement de règne ou de régime, les corps consultatifs de l'économie nationale, Conseil du Commerce, Conseil des Manufactures, Conseil de l'Agriculture attirent l'attention des pouvoirs publics et l'on procède régulièrement à leur réorganisation.

La Monarchie de Juillet n'échappa pas à cette règle traditionnelle et Louis-Philippe, par l'ordonnance du 29 avril - 30 mai 1831 et spécialement par son article XV, fit table rase de l'ancien Conseil supérieur du Commerce et des Colonies et de son Bureau et bouleversa en les réorganisant le Conseil général de Commerce et les Conseils généraux d'Agriculture et des Manufactures, n'en laissant subsister que la prérogative de conserver les titres de Conseiller breveté déjà acquis à cette époque.

On créa un nouveau Conseil supérieur qui cessa d'être

purement administratif. Aucune condition d'entrée que la nomination du roi à part pour les présidents des Conseils généraux du commerce et des manufactures et du Conseil d'agriculture qui en étaient membres de droit. Le ministère du Commerce ayant été réorganisé et flanqué du département des Travaux Publics, ce fut tout naturellement auprès de lui que fut installé ce Conseil. Les questions de commerce les plus importantes et, semble-t-il en même temps, les questions qui touchaient au commerce extérieur lui furent spécialement attribuées. Le nombre de ses membres fut fixé à douze.

Quant au Conseil général du Commerce, ses membres, plus nombreux, devaient être nommés discrétionnairement par les chambres de commerce (11).

Aussi, il ne devait s'assembler qu'une fois l'an et seulement sur convocation du Ministre du Commerce.

Ses attributions continuèrent d'être purement consultatives quoique avec de certains droits d'initiative. Le Conseil pouvait émettre des vœux et des avis sur les questions qui lui étaient renvoyées et que des commissaires, prévus par l'article 14, étaient chargés d'y exposer. Ces mêmes commissaires avaient accès au Conseil supérieur « pour y faire rapport, quand il y avait lieu, des délibérations » prises au Conseil général.

Ces organes collaborèrent fortement à la révolution économique qui se fit alors. Avec la grande industrie, s'épanouit le grand commerce et le chapitre de la Circulation s'enrichit autant que celui de la Production dans les traités d'économie politique. Mais on connaît aussi les abus qu'entraînèrent à leur début ces nouvelles formes de l'activité humaine et la réaction qui s'ensuivit par les progrès de la législation industrielle. Autant que le Conseil des manufactures, le Conseil général du commerce y coopéra car le commerce et l'industrie sont étroitement liés.

(11) Celle de Paris avait droit à elle seule à huit conseillers.

A cette époque, de plus, l'impulsion donnée par les pouvoirs publics au commerce et à l'industrie fut vigoureuse. On fit renaître un ministère du Commerce et de l'Agriculture, on rénova le Conservatoire et l'on multiplia les expositions en même temps qu'on poursuivait, en les perfectionnant, les ébauches premières de la législation industrielle. A toutes ces mesures, les Conseils du commerce eurent leur part.

Avec la République de 1848, nouveau changement. Un décret du 1^{er} février-20 mars 1850 réunit en un seul Conseil, copieusement garni de conseillers puisqu'ils étaient deux cent trente, les Conseils du Commerce, des Manufactures et de l'Agriculture. Tandis que pour l'agriculture les conseillers étaient directement choisis par le Ministre du Commerce et de l'Agriculture, c'étaient les chambres de commerce et les chambres consultatives énumérées dans des tableaux annexés au décret qui les choisissaient et les déléguaient pour le commerce et l'industrie. On prévoyait des commissions et des comités devant la difficulté de délibération probable d'un organisme devenu aussi conséquent.

Quant au lieu de délibération, ce devait être le Luxembourg.

Cette fusion, certainement réalisée à la suite de l'industrialisation de plus en plus poussée de l'agriculture et de l'importance grandissante des cultures industrielles, lin, garance, etc., ne put résister cependant à l'épreuve des faits. On se rendit compte que, malgré tout, commerce et manufactures d'un côté, agriculture de l'autre étaient choses différentes, et que ce système n'aboutissait qu'à la confusion.

Aussi un décret du 9-30 avril 1851 décida que le Conseil de 1850 serait divisé en trois. Les trois nouveaux Conseils pourraient bien encore se réunir quand le ministre ou eux-mêmes le jugeraient utile mais, de toute façon, les votes n'y seraient acquis que séparément.

La Constitution de 1852 et l'obscurité de son article 6

amenèrent la création d'une commission chargée d'en expliquer le sens dont on donna la présidence au premier président et célèbre jurisconsulte Troplong. Cet article 6 donnait à l'Empereur le droit de faire les traités de commerce et une interprétation extensive en déduisait, qui peut le plus peut le moins, que « le gouvernement de l'Empereur ne devait compte qu'à l'opinion publique des conventions diplomatiques qui modifiaient les tarifs de douane » (rapport fait par le Président Troplong à la séance du Corps législatif du 21 décembre 1852).

Or Napoléon était considéré, encore à l'époque, comme d'esprit libéral et les sympathies qu'il professait pour l'Angleterre et ses institutions faisaient craindre à notre industrie naissante et aussi à notre agriculture une extension et une expérimentation possibles des théories libre-échangistes de l'école de Manchester. A cette époque, l'Europe entière considérait et suivait avec intérêt les progrès du libre-échange anglais et des idées de Cobden et Robert Peel venait d'abolir les corn-laws.

Mais en France, et malgré tout leur talent, J. B. Say ni aucun des tenants de l'école libérale n'avaient pu faire prévaloir complètement leur doctrine et, au contraire, c'étaient les idées protectionnistes de List et de Carey, alors en train de se répandre, qui y étaient en faveur (12).

Napoléon III, devant ces inquiétudes, se résolut à donner quelques apaisements. Il prit un décret le 2 février 1853 dans les considérants duquel il exposa que le droit que lui avait donné la Constitution de passer des traités de commerce exigeait une sérieuse contre-partie sous forme de garanties. Ce seraient d'abord l'extrême prudence dont le souverain userait en cette matière et ensuite l'examen préalable « de ces questions fait avec sagesse et maturité par les hommes qui ont consacré leur temps à l'étude de

(12) Dès 1848, par exemple, le Zollverein s'était résolu à une augmentation de droits.

ces questions ou à la pratique des affaires agricoles, industrielles et commerciales » (13).

Quant au but immédiat du décret, ce fut, suivant son intitulé, « d'établir près du gouvernement un Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie ».

La composition en fut mixte et même assez composite. Mixte, en ce sens que ce n'était pas une assemblée purement administrative puisque, autre garantie donnée au commerce, il comprenait six notables commerçants nommés par le Gouvernement (les chambres de commerce étaient complètement écartées de cette nomination). Composite car il devait comprendre aussi des hommes politiques : deux membres du Sénat, deux membres du Corps législatif.

Quant à ses attributions, elles répondaient particulièrement aux craintes qu'il avait été chargé de calmer. L'article 3 désignait comme matières sur lesquelles il serait appelé spécialement à donner son avis « les projets de lois et décrets concernant le tarif des douanes ; les projets de traités de commerce et de navigation ; la législation commerciale de l'Algérie et des Colonies ; le système des encouragements pour les grandes pêches maritimes ; les questions de colonisation et d'émigration ».

Ce décret impérial avait évité l'erreur précédente. Il laissait subsister les Conseils généraux de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture mais il en réalisait la synthèse en leur superposant un Conseil Supérieur pour polariser les aspirations du commerce, de l'industrie et de l'agriculture et en dégager la pensée économique de la nation.

A la chute de l'Empire et avec l'Assemblée Nationale, le Maréchal de Mac-Mahon, président de la République, rendit un décret du 5 juin-10 juillet 1873 où, sans être mor-

(13) Tout cela n'empêcha d'ailleurs pas Napoléon III d'inaugurer et de continuer le régime des traités de commerce, souvent contre l'opinion publique française.

celé, le Conseil supérieur était divisé en trois sections : section du commerce, section de l'agriculture, section de l'industrie.

Les hommes politiques, deux sénateurs et deux députés, y étaient conservés.

On donnait à nouveau voix aux chambres de commerce en y incorporant leurs présidents. L'élément non professionnel s'y trouvait encore représenté par « les hommes les plus versés dans les matières commerciales, industrielles, financières ou agricoles ». Quant à l'élément administratif, il s'y trouvait abondamment prévu aussi. On y rencontrait notamment, parmi les membres de droit, le Gouverneur de la Banque de France, des membres du Conseil d'Etat, des directeurs de ministère.

Ce furent les seules modifications qu'on y apporta. Les autres dispositions du décret du 2 février 1853 y étaient maintenues, particulièrement en ce qui concernait ses attributions qui restaient les mêmes.

Mais le statut de cet organe protéiforme était encore appelé à évoluer et voici dans quelles conditions : le ministère du Commerce et de l'Agriculture, qui comprenait la direction du Travail, voyait ses services de plus en plus engorgés par le développement de la législation industrielle. Une scission était indispensable et, à l'exemple de l'Allemagne, des Etats-Unis et de l'Italie, un décret du 14 novembre 1881 fit de l'Agriculture un ministère spécial (14).

Il s'ensuivit tout naturellement une réorganisation du Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie qui fit l'objet d'un décret du 13 octobre 1882. Ce décret, qui est encore en vigueur, met un point final à notre historique : nous aurons l'occasion d'en reparler dans la suite de notre exposé.

(14) Ouvrons une parenthèse pour noter que ce ne fut pas encore suffisant et qu'un décret du 25 octobre 1906 dut par la suite détacher la direction du Travail du ministère du Commerce pour en faire un ministère distinct.

SECTION II

Les Organes Locaux

Ce furent et ce sont les chambres de commerce.

Leur éclosion constitue un phénomène qui se réalisa dans une grande partie de l'Europe d'une façon presque simultanée. L'Allemagne, toutefois, fut très en retard, quelques siècles, dans cette voie et l'on doit d'autant plus s'en étonner qu'elle est la terre d'élection de l'association sous toutes ses formes.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'une institution politique ou administrative apparaît à la même époque sans plan préconçu et sans coordination dans des lieux différents et éloignés les uns des autres, comme ce fut le cas des chambres de commerce en Europe, on peut admettre que sa naissance a répondu à des raisons impérieuses et à des nécessités inéluctables.

C'est ainsi, et dans les mêmes conditions, qu'à la fin du XIII^e siècle et au début du XIV^e apparut un peu partout en Europe la paroisse, circonscription administrative. C'est ainsi encore que les Etats Généraux ou d'autres assemblées similaires représentatives de la nation naquirent à la fin du XIII^e siècle en Allemagne et en Angleterre, dans les toutes premières années du XIV^e en France. On s'accorde à considérer que ces institutions furent la résultante, non pas d'un hasard quelconque, mais, au contraire, de besoins impératifs se précisant à un même moment. Il en fut de même des chambres de commerce.

Celles-ci n'apparurent que plus tardivement. Il faut toutefois apporter une distinction.

Si l'on veut voir en effet dans les chambres de commerce non seulement des assemblées de notables commerçants

mais aussi des organismes incorporés à l'administration et aux pouvoirs publics — comme n'importe quelle assemblée administrative — ou tout au moins des associations ayant reçu un statut officiel, on s'apercevra que cette consécration ne leur fut donnée qu'au début du XVIII^e siècle.

Mais, si l'on ne veut considérer en elles que de simples réunions privées de commerçants, il faut remonter à des époques chronologiquement plus lointaines pour en suivre la filiation. Il en exista certainement au Moyen-Age et même probablement de tout temps.

Mais on se heurte là à une difficulté. Les formes moyen-ageuses de l'association en matière économique furent tellement nombreuses qu'il est souvent difficile de les détacher les unes des autres et de retrouver avec précision les signes distinctifs de chacune d'elles. Elles s'entremêlaient et la difficulté grandissait du fait qu'elles s'adressaient souvent aux mêmes effectifs et qu'elles avaient, au moins partiellement, un même personnel dirigeant.

Il est remarquable de constater qu'une évolution semblable s'était produite pour le régime corporatif. Les corporations se formèrent à l'origine d'une façon spontanée et ce ne fut qu'au bout d'un certain temps, quelques siècles, qu'elles se virent concéder certains droits de puissance publique et certains pouvoirs réglementaires : l'initiative de ces innovations ne vint d'ailleurs pas des pouvoirs publics. Ce furent elles-mêmes qui demandèrent à l'autorité d'homologuer leurs statuts en leur donnant ainsi force réglementaire.

Cette évolution parallèle et analogue des chambres de commerce et des corporations dans le sens de la mainmise par l'Etat ne doit d'ailleurs étonner personne. Nous dirons même que c'est là un processus normal et que, généralement, ce processus se poursuit et se termine par l'appropriation complète de ce genre d'organismes par l'Etat. L'Empire romain, par exemple, avait ainsi accaparé de nom-

breuses fonctions, surtout dans l'ordre politique, comme celle d'assurer la sécurité. Avec le bas Empire, les grandes invasions et la dislocation de cette puissante armature, toutes les fonctions que l'Etat avait pu s'attribuer et les organismes qu'il avait pu créer pour les exercer sombrèrent dans l'anarchie. L'individualisme le plus excessif et le plus outrancier reparut et engendra le démembrement de l'Etat pendant le Moyen-Age. C'est au remembrement de toutes ces facultés que procédèrent les rois de France de la troisième race et les régimes qui les suivirent aboutirent à leur étatisation progressive et toujours plus complète. Les assemblées privées de commerçants qui avaient pu se former de-ci de-là pour défendre les intérêts généraux du commerce, comme tout ce qui s'était chargé de défendre un intérêt général quelconque, furent englobées dans le mouvement et, sans être toutefois complètement absorbées par l'Etat, devinrent des corps mi-administratifs, mi-privés (15).

Pour en revenir de plus près au sujet qui nous occupe, ces réunions de commerçants, comme organes de consultation du commerce, résistèrent mieux que d'autres institutions d'intérêt général à l'emprise de l'Etat. En 1701, les pouvoirs publics, devant les services qu'elles rendaient,

(15) Là se place un phénomène inévitable et remarquable. Le processus devait en effet de notre temps se refaire en sens inverse en quelque sorte et l'accumulation d'une tâche toujours plus considérable à remplir devait amener l'Etat à un affaiblissement de ses susceptibilités. L'Etat, pour d'autres institutions que les chambres de commerce, en est même arrivé aujourd'hui à se servir de certains organismes privés en continuant de les laisser dans ce commerce de la vie privée. Exemple : les caisses patronales ou syndicales de retraite pour la mise en œuvre de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières. La chose ne s'est pas faite du premier coup et ce n'est que récemment que cette révolution s'est accomplie dans les conceptions de l'état autoritaire et jaloux de cette autorité. C'est aussi dans cette évolution et la révélation de cette nécessité qu'il faut voir le fondement et la genèse de toute l'administration d'intérêt public.

jugèrent bon, après deux essais particuliers — nous voulons parler des chambres de commerce de Marseille et de Dunkerque qui avaient été déjà reconnues officiellement —, de leur donner une consécration définitive en leur octroyant un statut légal.

Mais il n'est pas moins intéressant, après avoir examiné la genèse de ces chambres de commerce *officielles* et avant d'en entreprendre l'étude, de jeter un coup d'œil rétrospectif sur les événements qui amenèrent la formation des associations *privées* génératrices, par la suite, de ces chambres officielles.

On est accoutumé de dire que les commerçants sentirent le besoin d'une liaison, sous la forme et dans un but économiques, le jour où leur association sous la forme politique disparut et cela, justement, parce que la puissance politique avait échappé à leurs associations. Encore convient-il de préciser quelles étaient les associations dont on veut parler : comme types de ces associations, on cite parfois, et souvent indifféremment semble-t-il, les corporations, les communautés d'arts et métiers, les ghildes, les hanses, les jurandes. Il faut mettre un peu d'ordre dans cette abondante terminologie de l'époque.

Nous ne croyons pas, lorsqu'il est question d'associations détenant une somme de puissance politique, qu'on puisse faire allusion aux communautés d'arts et métiers, ni aux corporations. Les communautés d'arts et métiers étaient des corps comprenant ensemble maîtres et ouvriers ; quant au terme corporation, il avait signifié à l'origine statut, constitution de ces communautés mais, par une déformation de langage, il en devint le synonyme. Or, ce ne fut jamais à des ensembles de maîtres et d'ouvriers qu'appartint la puissance publique.

Elle n'appartint pas davantage aux ghildes sous leur première forme, c'est-à-dire celle qui dura jusqu'au début du XII^e siècle et qui en fit des groupements d'un caractère

religieux et familial comme le fut par exemple la Frairie de la Halle basse de Valenciennes comprenant ensemble des maîtres et des compagnons. Ce n'est que lorsque les ghildes éliminèrent de leur sein les ouvriers pour les enfermer dans les corps d'arts et métiers et qu'elles devinrent des associations étanches et complètement imperméables de maîtres marchands, sacrifiant ainsi toute considération d'éthique à l'esprit de classe, de caste dirions-nous même, et à l'intérêt personnel de leurs membres, ce n'est qu'à ce moment qu'elles acquirent, avec la révolution communale et surtout dans les pays septentrionaux, la direction des cités qu'elles venaient de conduire à l'émancipation. Les marchands ou bourgeois devinrent ainsi la municipalité entière ou la partie la plus agissante de la municipalité. D'autres fois, sous le nom de hanse, ces associations firent comme la Hanse parisienne. Cette Hanse parisienne qui avait su, dès le règne de Louis VII, se faire concéder le monopole des transports par eau entre Paris et Mantes, se transforma en 1220 en municipalité parisienne avec un « prévôt des marchands ».

Ces marchands, maîtres et consuls de la cité, avaient acquis, parmi les droits régaliens, le droit de justice et c'est là qu'il faut retrouver, comme nous aurons l'occasion de le rappeler dans la deuxième partie de notre ouvrage, l'origine de l'appellation et de l'institution des juges consuls ou juges consulaires et des tribunaux de commerce.

Quelquefois même, les hanses, une fois maîtresses de la cité devenue ville libre ou partiellement affranchie par l'octroi d'une charte, en disposèrent pour l'engager dans les liens d'une vaste et puissante confédération, la Hanse proprement dite, formée surtout de cités nordiques. Ces cités accordaient alors naturellement à leurs membres, les hanseates, toutes sortes de monopoles et de privilèges mercantiles au détriment des intérêts des autres classes de la population.

Ce qui devait arriver s'ensuivit : les inconvénients de la représentation des intérêts économiques avec des pouvoirs politiques ne tardèrent pas à apparaître. Cette classe, maîtresse du pouvoir, ne manqua pas d'en abuser et provoqua dans toutes ces cités des troubles violents et brutaux bientôt suivis de luttes et de répression sanglantes.

Les mêmes faits se produisirent, à une échelle plus grande, pour la Hanse Teutonique. L'accroissement de sa force politique la conduisit naturellement à en user et à en abuser. C'est ainsi qu'après sa victoire sur le Danemark et la Norvège, elle employa tous les moyens de pression pour s'annexer les autres cités de commerce qui faisaient mine de vouloir conserver leur indépendance ou pour d'autres buts économiques tout aussi égoïstes et peu louables.

Sur les deux plans, une réaction devait se produire.

Pour la Ligue hanséatique, l'Angleterre d'abord, les Pays-Bas ensuite surent se soustraire à son influence après des guerres sanglantes et amorcèrent ainsi sa décadence.

Pour les communes, régies par les municipalités de marchands, le désir de la royauté d'éliminer toutes les formes de la féodalité et de reconstituer l'unité nationale à son profit l'amena à intervenir lorsque les violences et les émeutes fréquentes qui les agitaient lui servaient de prétexte commode pour exercer le droit de police qu'elle s'était toujours arrogé. Chaque fois, les privilèges des villes étaient amoindris jusqu'au jour où l'Etat fut entièrement reconstitué et unifié et où les villes furent complètement rentrées dans le giron national.

A ce moment-là, les corps de ville, — c'était le nom des municipalités d'alors —, étaient devenus des corps uniquement administratifs par la volonté royale et, sous la tutelle étroite du pouvoir central par le moyen des intendants, ils ne durent plus s'occuper que des intérêts généraux de la

Cité : toute entreprise ou toute préoccupation sur le plan économique était bannie de leurs délibérations (16).

Les marchands ne pouvaient donc plus avoir recours à l'action directe pour réglementer et administrer leurs intérêts professionnels et il leur fallait maintenant s'adresser à la puissance publique passée en d'autres mains.

D'un autre côté, l'Ordonnance de 1581, perfectionnant les statuts des corporations codifiés sous Saint-Louis dans le Livre des Métiers d'Etienne Boileau, généralisait de la façon la plus absolue et la plus impérative le système corporatif. Le compartimentage était strict : chaque métier était confiné dans sa corporation. Il s'ensuivait qu'aucune possibilité n'était plus offerte aux marchands de commerce différent de se concerter pour la défense des intérêts généraux du commerce. Ces intérêts avaient d'autant plus besoin d'être défendus qu'on traversait à l'époque une période troublée par les guerres de religion. Le commerce intérieur était rançonné par les pillards de chacun des deux partis. Sur mer, la royauté dont l'attention était alors sollicitée par d'autres problèmes plus pressants (17) se désintéressait de la navigation et les corsaires barbaresques ne se faisaient naturellement pas faute d'en profiter.

Une tentative de remédier à ces maux devait s'ensuivre : elle ne tarda pas. L'initiative vint de Marseille et on le comprend. C'était la ville de commerce la plus atteinte par ce lamentable état de choses. Son commerce principal avec les Echelles du Levant était presque ruiné et les pirates venaient pourchasser les navires de commerce jusque dans sa rade.

(16) Certains de ces groupements de marchands conservèrent cependant plus tardivement quelques privilèges de droit public. Pour la hanse des nautonniers ou marchands d'eau de Paris, dite Hanse Parisienne, qui s'était transformée en municipalité parisienne avec un prévôt des marchands, il fallut attendre Louis XIV et l'année 1672 pour lui voir supprimer ses derniers privilèges.

(17) Puisqu'il n'était question de rien moins que de renverser la dynastie capétienne pour lui substituer une autre maison.

En 1599, les négociants de Marseille, émus par la menace de leur ruine prochaine, se décidèrent à tenter quelque chose : ils chargèrent quatre d'entre eux de « surveiller et prendre garde particulièrement aux affaires qui pouvaient concerner le négoce ». Le mandat qui leur a été ainsi donné leur a survécu : ce n'est pas autre chose dont sont chargées les chambres de commerce d'aujourd'hui.

Un coup d'œil sur ce qui se passa chez une nation voisine apporte une preuve de plus à la thèse que nous venons de développer.

Nous avons dit plus haut que les chambres de commerce apparurent beaucoup plus tardivement en Allemagne qu'en France et qu'il y avait là peut-être un sujet d'étonnement. On sait en effet que l'Allemand a, plus que quiconque, l'esprit grégaire et que c'est dans ce pays qu'on rencontre une véritable floraison d'associations de toutes sortes. Nous voulions alors parler des chambres officielles. Celles-ci n'y apparurent, en effet, que dans les toutes premières années du XIX^e siècle. Encore est-ce aux Français qu'elles durent leur naissance et leur dénomination de chambre de commerce. Les pays rhénans étaient alors occupés par les armées françaises et ce fut sous cette occupation française et grâce à elle que naquirent les chambres des pays rhénans et particulièrement la chambre de commerce de Mayence dont nous avons déjà parlé à propos du Conseil général de commerce du 3 nivôse an XI et à qui l'on avait accordé la prérogative d'y députer un représentant. Il n'en avait pas été de même pour les autres pays annexés et les autres chambres de commerce de Bruxelles, Anvers, Genève, Turin n'avaient pas été créées de toutes pièces. On avait trouvé partout les premiers linéaments de groupements similaires, sinon identiques, et l'annexion française ne fit que leur donner un statut et une consécration officiels.

Or, cette naissance à retardement ne fut due elle-même qu'au retard avec lequel étaient apparues les premières

assemblées privées de commerçants : la raison en est simple. On sait que l'Allemagne ne réalisa son unité que bien après la France et que cette unité ne fut réellement scellée qu'après le premier traité de Versailles. L'effort centralisateur de la royauté française n'avait pu être suivi par les empereurs du Saint-Empire Romain Germanique et la diversité des coutumes, des constitutions, des circonscriptions territoriales et des formes de gouvernement s'était maintenue bien plus tard dans les pays germaniques. Les villes de commune avaient résisté avec plus de succès au pouvoir central et, les corps de marchands y ayant conservé par là même leur prédominance politique, les commerçants sentirent moins vite le besoin de se réunir d'une autre façon. La Hanse, dont nous parlions tout à l'heure, subsista en Allemagne jusqu'au XVIII^e siècle et ce n'est que là que l'on put rencontrer, à des époques encore proches de nous, des « villes libres » comme celles de Lubeck, de Brême, de Hambourg.

Il est bien évident qu'il exista cependant dès le Moyen-Age en Allemagne des réunions de commerçants pour défendre les intérêts généraux du commerce, mais ce fut à l'état purement sporadique. Ce but, qui constitue le critérium irréfutable et absolu qui permet de distinguer les chambres de commerce des autres associations comme par exemple les ghildes qui ne poursuivaient que des buts exclusivement lucratifs, se rencontre assez rarement dans les associations de commerçants que l'Allemagne connut.

On peut néanmoins relever des organismes comme le Conseil de Commerce de Stuttgart qui devint au milieu du XVIII^e siècle la Députation Commerciale ou encore la « Corporation commerciale » de Mannheim. Ces assemblées, en avance sur leur temps, répondirent, de plus ou moins près, à la conception qu'on peut se faire des chambres de commerce.

Ces développements confirment donc la thèse que nous

avons présentée et soutenue plus haut sur la naissance des chambres de commerce sous la forme privée d'abord, puis sous la forme officielle et sur les circonstances et les causes de cette naissance. Nous y voyons nettement que ce fut du jour où les municipalités et corps de ville devinrent des assemblées purement administratives et qu'elles durent répudier toute préoccupation économique ou mercantile que la nécessité de sauvegarder les intérêts laissés en souffrance ordonna l'éclosion de ces groupements tutélaires du commerce.

Quoi qu'il en soit, la naissance du groupement marseillais fut le prodrome très avant-coureur de la future institution et le mouvement qu'elle annonçait ne se généralisa qu'un siècle plus tard.

L'Assemblée marseillaise, dont par une remarquable pré-perception Henri IV avait dû entrevoir les promesses et les réalisations futures, se vit immédiatement confirmée par des Lettres Patentes de ce roi du 15 avril 1600. Mais elle ne prit définitivement corps que lorsqu'elle s'adjoignit en 1608 quelques notables commerçants marseillais et qu'elle eut adopté la dénomination de Bureau du Commerce.

Il ne faut pas s'imaginer toutefois que, lorsque cette cristallisation des aspirations légitimes du commerce marseillais fut opérée, la chambre se continua sans heurts ni interruptions. Le Bureau du Commerce connut presque aussitôt des difficultés qui allèrent jusqu'à menacer son existence : le corps de ville marseillais crut voir dans cet organisme autonome une menace pour son autorité et en fit prononcer la dissolution en 1619.

Pas pour longtemps et, la nécessité n'ayant pas tardé à s'en faire sentir, on rétablit cette assemblée mais en la réduisant à sa plus simple expression et en la maintenant sous l'étroite dépendance des consuls de la cité. Par la force des choses et par des empiètements successifs, l'institution devait prendre forme et importance et le conseil municipal

se résolut en 1650 à lui confier une autonomie suffisante pour la rendre maîtresse de ses destinées. L'institution prit alors définitivement le nom de Chambre de commerce.

Supprimée à nouveau en 1659, Louis XIV la rétablit l'année suivante et, quoiqu'elle ait connu depuis des fortunes diverses, on ne trouve plus dans son existence de solution de continuité jusqu'à la Révolution. Son *curriculum vitæ* est assez connu et a été décrit avec suffisamment de précision et d'autorité par d'autres historiographes pour qu'il soit inutile de s'y attarder.

Notons toutefois que c'est en 1669 que le pouvoir central commença à lui conférer des attributions administratives en la chargeant de surveiller et de prendre en mains la préservation de la santé publique.

C'était là une responsabilité très préoccupante au moment où les épidémies menaçaient continuellement et où la situation géographique de Marseille et les relations commerciales continues qu'elle entretenait avec les ports du Levant lui occasionnaient, comme à l'antique Phocée dans ses rapports avec Tyr et Sidon, un danger constant de contamination (18).

La chambre fut aussi chargée par le pouvoir central des travaux du port. Ce furent en effet de tout temps la principale raison d'être et la préoccupation dominante des chambres de commerce maritimes que de fournir un abri sûr à la navigation et de procurer ainsi à la cité une abondante source de revenus.

La chambre devait aussi assurer la sécurité de la navigation. A cette époque, on n'entendait pas seulement par là le perfectionnement du balisage mais aussi et surtout la surveillance des voies d'accès maritimes. C'était une besogne

(18) On sait que toutes les précautions qu'on put prendre dans cet ordre d'idées n'empêchèrent pas les ravages de la fameuse peste de 1720.

qui était loin d'être de tout repos à un moment où les corsaires de toutes les nations prenaient facilement figure de pirates et où ceux des rivages nord-africains, se faisant de plus en plus entreprenants, venaient incursionner jusque sur les rivages provençaux (19).

Une autre de ses fonctions était la réglementation et la surveillance du commerce français dans les Echelles du Levant et de Barbarie pour lesquelles elle était d'ailleurs toute désignée.

Ces attributions administratives venaient se joindre à des attributions consultatives ; mais là, son effort fut moins honorable. L'esprit de monopole et de privilège qui lui faisait approuver les mesures les plus décevantes du colbertisme et ensuite du protectionnisme le plus forcené la poussait, encore plus que l'intolérance confessionnelle, à empêcher les marchands juifs de séjourner à Marseille pour éviter leur concurrence. Elle ne se départit pas de cet esprit jusqu'à la Révolution.

La deuxième chambre de commerce officielle de France, celle de Dunkerque, fut créée par un arrêt de février 1700.

La ville de Dunkerque, depuis qu'elle s'était détachée de la Hanse, avait vu sa prospérité s'accroître continuellement malgré les nombreux sièges que la ville eut à soutenir et les dévastations qui s'ensuivirent, et elle était devenue, à une époque où la mer du Nord était encore le seul véritable centre d'activité maritime, un des ports les plus fréquentés de l'Europe septentrionale. Les prouesses de Jean Bart, qui lui valurent la ruine de ses fortifications, lui valurent aussi l'attention du pouvoir central et, peut-être autant que la prospérité de ses arsenaux et chantiers maritimes, de son industrie de la pêche et de son commerce avec l'Angleterre

(19) Les expéditions punitives de Duquesne et du maréchal d'Estées n'avaient pas encore fait à cette époque leur démonstration devant Alger.

et les pays scandinaves, l'octroi d'une constitution pour l'organe chargé de défendre tous ces intérêts économiques.

L'intérêt de cette création ne tarda pas à apparaître aux esprits même les plus réticents et, tout naturellement, cette mesure fut généralisée et étendue à dix autres des villes commerciales les plus importantes du royaume par un Edit du 30 août 1701. Mais ce qu'il y a de plus remarquable dans cette création et de bien conforme au génie de notre ancienne monarchie dont les traditions profondes s'accommodaient facilement de tous les particularismes locaux, c'est la faculté qui fut donnée à chacune de ces compagnies de se constituer dans les formes qui paraissaient le mieux adaptées aux conditions économiques, ethniques et géographiques de l'endroit. Ce ne fut pas une des moindres disparates des institutions de l'ancien régime. Il fallut attendre le Consulat et l'arrêté du 3 nivôse an XI pour consacrer l'effort de nivellement et d'égalisation de la Révolution.

L'Edit royal du 30 août 1701 fut un édit de principe : il se bornait à décider la création de « chambres spéciales de commerce » et à désigner les villes où elles devraient se former. Leur mode de constitution n'était toutefois pas entièrement libre. L'assemblée des négociants de la ville était d'abord chargée de délibérer et d'élaborer l'organisation de la future chambre. Cette délibération, conforme aux aspirations de la cité et aux besoins de la région, n'était encore qu'une proposition qu'on soumettait au pouvoir central. Celui-ci la faisait étudier par le Conseil Royal de Commerce et, après son approbation, rendait un arrêt de constitution.

Il faut se souvenir ici de l'historique que nous avons fait du Conseil de Commerce et se rappeler qu'il comprenait dans son sein une députation commerciale composée des « douze principaux marchands, négociants du Royaume », que, dans ce nombre, il y en avait toujours deux de

la ville de Paris et que les autres villes admises à déléguer étaient Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne et Dunkerque. En parcourant la liste des villes désignées par l'Edit de 1701 pour l'installation des chambres de commerce, on y retrouve les mêmes noms de ville à part ceux des villes de Marseille et Dunkerque, qui étaient déjà pourvues d'une chambre de commerce, et à part Paris où était installé le Conseil royal de Commerce (20). Par contre, deux villes nouvelles étaient consacrées places commerciales importantes : Toulouse et Montpellier.

Naturellement, les mêmes considérations que nous avons exposées dans notre historique du Conseil central avaient joué implicitement dans la détermination du choix de ces villes. Le soin de désigner les villes les plus commerçantes mais qui fussent en même temps celles où se faisait le commerce le plus actif avec l'étranger et le souci de placer, aux points névralgiques de pénétration économique du royaume, des organes défensifs appliqués à renverser le courant des échanges avaient guidé ce choix.

D'ailleurs, à l'occasion de la demande d'une chambre de commerce par la ville d'Amiens, le Conseil du Commerce, par la bouche des députés du commerce qui en faisaient partie, le dit expressément dans la consultation qu'on lui demandait : « On choisit celles où se fait le plus grand commerce avec l'étranger ».

Bien mieux : la circonscription où devaient s'exercer leur administration et leur influence ne comprit pas seulement la ville où elles étaient installées et son hinterland immédiat, mais aussi les régions proches où il n'y avait pas de représentation économique, et même, d'autres fois, « les mers du Levant » comme pour la chambre de Marseille.

Après l'Edit de 1701, les assemblées de commerçants de

(20). La ville de Paris y avait deux députés et leur nombre, souvenons-nous en, s'y était accru par la suite.

chacune des villes désignées firent leurs propositions de constitution au pouvoir central qui, suivant la procédure décrite plus haut, les soumit au Conseil Royal de Commerce, pour avis et approbation, avant de les homologuer définitivement.

En consultant cependant les plus anciennes archives de chacune de ces chambres, on s'aperçoit que certaines des villes désignées ne se conformèrent pas à l'édit avec beaucoup d'empressement.

La ville de Bayonne, par exemple, ne reçut sa chambre de commerce que par l'arrêt du 13 Janvier 1726. La raison en fut, d'après le discours prononcé par son président à l'occasion de son récent bi-centenaire, « sa situation particulièrement heureuse, au milieu de riches pâturages qui lui assuraient le commerce régulier des cuirs et des laines » et aussi la prospérité de son industrie de la pêche à la morue et à la baleine et du commerce de transit qu'elle pratiquait entre la péninsule ibérique et les pays du nord ou les colonies. Certains privilèges antiques consolidaient encore sa position et ne lui laissaient désirer que le maintien du *statu quo* si favorable et encore amélioré par les guerres de la Succession d'Espagne. Un opuscule, édité par la Chambre à l'occasion de ce bi-centenaire, nous apprend que les temps malheureux survinrent bientôt et alors seulement, par un sentiment très humain, les commerçants bayonnais songèrent à utiliser la possibilité que leur offrait l'arrêt de 1701.

La chambre de commerce une fois constituée, elle intervint fermement auprès des pouvoirs publics et obtint de faire comprendre le port de Bayonne parmi les trois ports francs que Louis XVI créa en 1784 pour tenir la promesse faite aux insurgés américains, par le traité de 1778, de faciliter leur trafic avec la France au détriment du commerce anglais. Une ère de grande prospérité s'ensuivit pour la ville jusqu'à la Révolution. Celle-ci ne manqua pas de supprimer bientôt privilèges et franchise.

La Chambre de Lyon, par contre, fut la première de toutes les chambres à se constituer à la suite de l'invitation royale : elle date de l'arrêt du 20 juillet 1702.

Dans sa composition, obligatoire, on relève un prévôt des marchands — la ville de Lyon en effet, seule avec Paris, possédait un magistrat de ce nom à la tête de sa bourgeoisie — un échevin négociant — pour y représenter le corps de ville —, des banquiers et marchands de soie — Lyon possédait la première banque de France depuis l'initiative que François 1^{er} avait prise d'y créer un grand établissement de crédit — et aussi un « marchand fabriquant de la communauté des marchands maîtres ouvriers en soie », chargé d'y représenter la petite industrie et l'artisanat et d'y faire entendre leur voix.

Tous étaient appelés Directeurs de la Chambre de Commerce.

Des liens subsistaient, étroits encore, entre la chambre et la municipalité. A part la présence obligatoire d'un échevin, notons que corps de ville et chambre de commerce devaient s'assembler pour élire au Conseil Royal de Commerce le député auquel la ville avait droit, que ce devaient être « huit mille livres prélevées sur les deniers communs » de la ville qui défraieraient le député du commerce de Lyon et même que la chambre de commerce serait entretenue par tous les contribuables lyonnais.

Elections nouvelles tous les ans des membres sortants par moitié, mais renouvellement obligatoire tous les quatre ans.

A Rouen, la chambre de commerce fut créée par un arrêt du 19 juin 1703. A sa tête, on trouve un prieur, de même qu'à Toulouse et Montpellier : cette dignité n'existait que dans certaines villes et y était attribuée au président du Consulat des marchands. En faisaient aussi partie

obligatoirement deux juges consuls « en charge » (21) Ces membres, avec le procureur syndic, étaient inamovibles.

A côté, il y avait cinq autres membres, électifs : c'étaient cinq marchands et ils avaient la qualité de « syndics du commerce de la province de Normandie ».

Ces membres s'assemblaient dans la maison consulaire.

Quant à l'élection du député au Conseil Royal de Commerce qui disposait, comme à Lyon, de huit mille livres annuelles pour remplir son mandat, y participaient les membres de la chambre, les anciens juges consuls et les anciens syndics.

Des jetons de présence, comme à Lyon d'ailleurs, étaient prévus : deux « jetons d'argent » à chaque séance.

La Chambre de commerce de Bordeaux ou plutôt, selon son titre officiel, la Chambre de commerce de Guyenne fut installée par un arrêt du 26 Mai 1704. La proposition de constitution fut faite, cette fois, par une délibération, non pas des marchands, mais de l'assemblée des juges consuls de Bordeaux.

Quant aux villes de Saint-Malo et de Nantes, elles n'usèrent pas de la faculté qui leur était offerte et ne firent pas de proposition de constitution au pouvoir central. Ce fut l'arrêté de nivôse an XI qui créa effectivement leurs chambres de commerce. Néanmoins, comme on ne pouvait pas se passer d'un organe représentatif des intérêts économiques de la région, ce furent les juges consuls, eux aussi commerçants élus par des commerçants, qui se chargèrent des fonctions qui lui auraient été dévolues.

A cette époque, par ailleurs, et malgré la faillite finale de son système, Law, par la création de ses Compagnies de Commerce, avait ranimé l'industrie et donné une activité

(21). Cela nous montre, comme nous avons eu l'occasion de le dire souvent au cours de notre ouvrage, combien proches l'une de l'autre ont toujours été les deux institutions.

nouvelle au commerce. On était revenu aux plus beaux jours du colbertisme et tout le monde tournait ses regards vers les colonies, la Louisiane particulièrement, et les affaires qu'on y pouvait traiter : les Jésuites eux-mêmes, malgré le veto général de Benoît XIV, fondaient des maisons de commerce aux Antilles.

Cette inclination vers les colonies, qui devait durer jusqu'à la réaction brutale du milieu du siècle et à la désaffection totale du peuple français pour les possessions coloniales, amena la création de chambres de commerce et d'agriculture dans les colonies : Port au Prince en fut doté par exemple.

L'institution des chambres de commerce demeura telle et ne connut pas de grand changement jusqu'à la Révolution. Notons toutefois un arrêt du Conseil du 12 septembre 1779 réglant l'élection des députés du commerce. Ceux-ci devaient dorénavant être choisis, à chaque vacance, par les commissaires du commerce établis auprès du Conseil royal de commerce et de finances sur une liste de trois noms transmise par l'intendant de la généralité où se trouvait la chambre de commerce. Quant aux trois personnes proposées, elles avaient été désignées par une assemblée des membres en service de la chambre de commerce où s'était produite une défection. C'était là un système nouveau, participant à la fois de la cooptation et de la nomination par le pouvoir central. Auparavant, chaque chambre de commerce était soumise à un système particulier, celui qui avait été demandé par la ville où elle avait été installée et réglé par l'arrêt de constitution.

En ce qui concerne plus particulièrement Marseille et sa chambre de commerce, notons encore les Lettres Patentes d'août 1751 instituant un nouveau règlement de la chambre et, plus tard, les Lettres Patentes du 27 novembre 1779 enregistrées au parlement d'Aix qui établirent encore un nouveau règlement qui devait durer, celui-là,

jusqu'à la refonte et à l'unification totale du système par le Consulat.

Les premières de ces Lettres Patentes visaient à remédier à l'inconvénient suivant : les conseillers n'étaient élus que pour deux ans et, devant la complexité sans cesse croissante des attributions dévolues à la chambre, il arrivait qu'ils étaient obligés de quitter leurs fonctions au moment où ils commençaient à être au courant et que l'impréparation de leurs successeurs entravait la bonne marche du travail de la chambre. Aussi allongea-t-on la durée du mandat de quatre années et les députés demeurèrent dorénavant six ans en fonctions.

Ces lettres avaient aussi un but qu'elles n'avouaient pas, mais qui était leur véritable cause : le désir de rendre plus étroite l'allégeance de la chambre envers le pouvoir central. Les mesures que l'on prit dans cet ordre d'idées furent rigoureuses et si strictement appliquées qu'elles amenèrent presque la domestication de la chambre.

Quant aux Lettres Patentes de 1779, on a cru pendant longtemps qu'elles étaient le véritable acte de naissance officiel de la chambre de Marseille car on n'avait pas connu pendant un certain temps les actes législatifs précédents. Cette erreur fut réparée récemment lorsqu'on retrouva ces derniers dans les archives d'un procès que la chambre avait eu à soutenir dès sa naissance.

Comme le préambule l'exposait sous une forme alambiquée, le pouvoir royal poursuivait la scission entre l'assemblée municipale et la chambre de commerce, ce qui était d'ailleurs bien dans la ligne de son effort séculaire. Pour ce faire, on prétextait la nouvelle forme de l'administration municipale qui, par l'introduction de membres non commerçants, n'était plus en mesure de gérer avec suffisamment de compétence des services économiques.

Quant à l'élection de ses membres, elle devait être faite par la chambre elle-même (art. 5). On enlevait à ce système

les dangers de la cooptation en décidant, dans l'article 6, que « les députés sortants ne pourraient être élus de nouveau qu'après un intervalle de quatre années » et, dans l'article 12, que « l'oncle et le neveu, les cousins germains », etc... ne pourraient être députés à la chambre en même temps.

L'article premier décidait que la nouvelle chambre s'appellerait les « échevin et députés du commerce de Marseille ».

La Révolution ne pouvait pas, après avoir bouleversé toutes les institutions de l'ancien régime, ne pas faire quelque chose à l'égard des chambres de commerce. L'Assemblée Constituante les épargna quelque temps mais, lorsqu'elle décida de s'en occuper, l'opinion qu'elle manifesta à leur égard fut, selon la terminologie alors en vogue, particulièrement radicale : elle les supprima purement et simplement.

L'esprit d'individualisme qui animait les Constituants et leur désir de voir l'individu seul devant l'Etat et sans groupement intermédiaire qu'on soupçonnait pouvoir aliéner une partie de la liberté conquise si difficilement les amena à voter d'abord le Décret du 17 mars 1791 (22), ensuite la « loi Le Chapelier » et ce davantage par désir d'isoler le citoyen devant l'Etat et de rompre les cadres anciens que de susciter la concurrence et de stimuler le progrès.

Les jurandes et maîtrises abolies et le système perfectionné par des retouches de détail, la phobie de la Constituante pour toutes les formes de l'association devait lui dicter des mesures véritablement malheureuses. Après être allée jusqu'à nier l'existence d'un intérêt professionnel au nom des affirmations dogmatiques des philosophes en général et de Rousseau en particulier, l'Assemblée proclama l'association restrictive des libertés individuelles et la proscrivit,

(22). On peut s'étonner du terme « décret » que nous employons ici : c'était pourtant la dénomination que l'on donnait à l'époque aux actes du pouvoir législatif.

même sous la forme économique. Un Décret de la Constituante du 27 septembre 1791 supprima les treize chambres de commerce du royaume et, comme nous l'avons vu dans l'historique de l'organe central, le Bureau du Commerce (23).

Cette mesure sembla aux chambres de commerce en exercice tellement inconcevable qu'elles eurent peine à y croire. Brimer les intérêts essentiels du commerce et l'empêcher d'obéir à la nécessité vitale de se concerter pour s'organiser et se défendre sous le prétexte fallacieux qu'on ne voulait pas attenter à la liberté individuelle semblait à toutes ces compagnies d'une logique tellement saugrenue que certaines d'entre elles, et particulièrement celle de Marseille en raison de sa situation éminente, continuèrent à tenir des séances. Mais les textes et les précisions qu'on leur apporta étaient formels et, bon gré mal gré, les réunions s'espacèrent jusqu'à cesser complètement. Un décret du 5-6 septembre 1792 organisa leur liquidation. Leurs attributions et notamment la perception de certains droits étaient confiées aux Directoires de département (art. 2). L'article 5 prévoyait certaines dispositions spéciales pour la ville de Marseille, particulièrement pour la préservation de la santé publique dont la chambre de commerce avait pris la lourde responsabilité. L'article 10 chargeait la municipalité de substituer, dans ces attributions, la chambre disparue.

Mais les faits sont quelques fois plus forts que les hommes et le vide immense causé par cette disparition fut tel que, sur toute la surface du territoire, les chambres se regroupèrent d'une façon occulte mais tolérée sous d'autres dénominations. D'ailleurs, les nouveaux organes administratifs, Directoires de département et de district et Conseils généraux de commune, qui avaient hérité de leurs attributions sans aucune préparation appelèrent à leur aide les

(23). Ce Décret ne fut qu'une confirmation explicite de celui du 17 mars 1791, cité ci-dessus, auquel on avait donné déjà cette interprétation extensive.

membres des anciennes chambres de commerce et sollicitèrent leurs avis.

Le Consulat, on le sait, se donna pour tâche d'organiser la Révolution. Chaptal, Ministre de l'Intérieur, s'appliqua à ce travail, pendant les trois années qu'il resta au pouvoir pour les questions commerciales en général, pour les chambres de commerce en particulier. C'est à lui qu'on doit un premier arrêté de prairial an IX destiné à donner un statut à tous les groupements anonymes du commerce qui s'étaient organisés.

Cette mesure préparatoire et annonciatrice de l'arrêté de nivôse an XI se borna à baptiser du nom de « Conseils de Commerce » les compagnies reconstituées et à organiser les rapports qu'elles devaient avoir avec l'organe central du commerce, c'est-à-dire le Conseil général de commerce alors en gestation.

Le fameux arrêté du 3 nivôse an XI fut le point final que Chaptal mit à toutes ces tergiversations et temporisations. Le chapitre 2 reconstituait l'organe central du commerce, tandis que le chapitre 1^{er} rétablissait les chambres de commerce. Cet arrêté, qui est l'acte de naissance de plusieurs chambres actuelles, vaut qu'on s'y arrête.

L'article premier décidait l'établissement de vingt-deux chambres de commerce au lieu des treize supprimées par la Révolution. La ville de Paris n'était pas encore comprise dans l'énumération parce que le Conseil de Commerce, prévu dans le chapitre 2, devait y siéger. Par contre, Bruxelles, Anvers, Mayence, Turin, Genève étaient portés sur la liste en raison de l'annexion pure et simple qui en avait été faite à la France.

Pour les pays rhénans et, de là, pour l'Allemagne, la création de la chambre de Mayence fut, comme nous avons eu l'occasion de le dire, le point de départ d'une floraison d'associations de ce genre. Outre Cologne, les villes d'Aix-la-Chapelle, Trèves, etc..., se virent doter d'une représen-

tation économique. Les différents états allemands s'assimilèrent à leur tour cette institution et l'organisèrent dans leur législation particulière.

L'article 4 de l'arrêté affirme le caractère impératif de la mesure, si conforme au génie du gouvernement qui l'employait. L'obéissance, dans laquelle les chambres devaient se maintenir vis-à-vis du pouvoir central, se révèle à sa lecture. Il leur est attribué des fonctions qu'elles ne sont pas libres de ne pas remplir. C'est ainsi, par exemple, qu'elles se voient investies d'une fonction policière, « l'exécution des lois et arrêtés concernant la contrebande », fonction qu'elles acceptèrent sans enthousiasme et même avec une certaine répugnance. Par ailleurs c'était le préfet, ou le maire (24), qui avait la présidence de la chambre (art. 2).

Les remplacements se faisaient par cooptation (art. 7). Le recrutement recommençait donc ainsi à s'effectuer d'une façon anti-démocratique et contraire aux principes révolutionnaires. Pour la première fois, à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté, quarante à soixante commerçants « des plus distingués de la ville », réunis par le préfet ou le maire, procéderaient à l'élection des premiers membres de la chambre de commerce. Après la mesure radicale prise par l'Assemblée révolutionnaire (25), c'était revenir au bout de dix ans à un état de choses bien proche de celui qu'on avait supprimé.

(24). Ce dernier était à cette époque nommé par le préfet ou par le chef de l'Etat dans les villes qui n'étaient pas des chefs-lieux de préfecture.

(25). Il est une raison qu'on omet souvent d'indiquer pour expliquer le décret de septembre 1791 et qu'il faut rappeler à cette place : c'est la répugnance que les hommes de la Révolution durent probablement éprouver pour la constitution oligarchique et ploutocratique des chambres de commerce de l'ancien régime.

Leur budget devait être soumis au Ministre de l'Intérieur et approuvé par le Gouvernement.

On ne rencontre ensuite plus rien de bien saillant en parcourant l'état du droit pendant les trente années suivantes jusqu'à l'importante ordonnance de 1832. A peine peut-on noter : un décret du 23 septembre 1805 décidant l'assimilation des chambres aux bourses de commerce pour la façon dont sont acquittées leurs dépenses, c'est-à-dire par le produit d'une contribution levée sur les banquiers, les négociants, les marchands, les courtiers et les agents de change ; une ordonnance du 20 janvier-11 février 1819 relative à la répartition de la contribution spéciale de la chambre de commerce de Reims (27) ; la loi de finance du 23 juillet 1820 dont les articles 11 et 16 réglementaient la façon dont serait réparti et perçu l'impôt destiné à couvrir les frais des chambres de commerce tandis que les articles 13 et 14 posaient le principe très discutable de la contribution de tous les patentables du département aux dépenses nécessitées par la chambre de commerce alors que, seuls, ceux de la ville où elle serait établie assumeraient les frais de la bourse de commerce ; quelques ordonnances fixant les circonscriptions ou les dépenses de certaines chambres de commerce ou le nombre de délégués que chacune d'elles serait admise à envoyer au Conseil général du commerce.

Comme nous l'avons déjà fait, au cours de notre historique, pour le Conseil central du commerce, remarquons à nouveau que chaque changement de régime s'est accompagné d'une modification et d'une réorganisation du statut des chambres de commerce et que les principes et l'esprit,

(27). Une chambre de commerce avait été établie récemment à Reims et il s'agissait de couvrir ses frais d'installation par des ressources supplémentaires aux ressources normales.

au nom desquels ont été faits la révolution ou le coup d'état et qui ont présidé à l'avènement du nouveau régime, se retrouvent facilement (28) dans la nouvelle constitution qu'on leur donne. En continuant l'étude de l'ordonnance de 1832 et en arrivant aux dispositions régissant le système de recrutement des membres des chambres de commerce, nous retrouvons les principes de la nouvelle Constitution (29) et les conséquences qui en découlaient. La souveraineté ne résidant plus uniquement en la personne du Roi, la nation est admise, par le droit de vote et le régime parlementaire, à diriger ses destinées. Le suffrage, toutefois, n'est pas encore universel : il est même assez restreint (30).

Cela déteint naturellement sur le système de recrutement des membres des chambres de commerce. La cooptation fait bien place à l'élection mais le corps électoral est encore réduit et l'on n'admet qu'une infime partie des intéressés à coopérer à la désignation de ses représentants. Ce sont quelques notables commerçants, en nombre égal au total des membres du tribunal de commerce et de la chambre de commerce, les juges consulaires, les membres en exercice de la chambre de commerce elle-même et les membres du conseil de prud'hommes là où il en existe. Pour la mise en mouvement du système et la première élection, l'article 5 prévoit des dispositions particulières et transitoires.

Avec ce système, si timoré soit-il encore, l'institution se détache du passé et son organisation moderne s'esquisse timidement.

D'autant qu'une autre mesure encore accroît son indé-

(28). Et cela surtout en ce qui concerne les modalités du système électoral.

(29). Celle-ci avait été établie, non plus par le procédé de l'octroi du prince à la nation, mais par celui du pacte, ce qui impliquait qu'une partie de la souveraineté résidait dans la nation.

(30). On sait que ce fut ce trait défectueux du régime qui causa la Révolution de 1848 après la campagne des banquets.

pendance et sa démocratisation : la présidence des séances en effet n'appartient plus au préfet que s'il y assiste en personne (art. 10). C'était là une mesure essentiellement décentralisatrice.

Quant à la catégorie des éligibles, on l'élargit en admettant que cinq années de commerce au lieu de dix suffiront pour être nommé. Pour éviter de plus l'immobilité du corps « nul ne pourra être réélu plus d'une fois sans interruption d'exercice » (31).

Ce système électoral s'appliquera aux chambres consultatives des arts et manufactures comme toutes les modifications qu'il recevra par la suite.

Quant aux attributions des chambres, elles sont très élargies et font l'objet d'une assez longue énumération dans les articles 12, 13 et 14. Comme elles sont à peu près toutes reprises par les futurs statuts qu'on leur donnera et qu'elles sont sensiblement identiques à leurs attributions actuelles, nous les retrouverons lorsque nous passerons à l'étude de l'institution telle qu'elle existe aujourd'hui.

L'article 15 dispose que leur budget sera réglé conformément aux dispositions antérieures.

En ce qui concerne la correspondance, on n'en prévoit de directe qu'avec le ministre et aussi avec les chambres consultatives des arts et manufactures. Avaient-elles le droit de correspondre entre elles ? Il n'en est pas question ni, *a fortiori*, du droit de conclure entre elles des ententes économiques. Peut-être craignait-on encore de réveiller les particularismes locaux, que la Révolution s'était tellement efforcé d'abolir, par la constitution de régions économiques calquées sur les territoires des anciennes provinces ? Peut-être redoutait-on encore un fédéralisme économique, succédané,

(31). La durée du mandat était fixée à trois ans.

à quarante années de distance, du fédéralisme politique girondin ? (32).

Les idées libérales et le but principal de la Révolution de 1848, à savoir l'élargissement du suffrage, devaient réagir sur le système électoral des chambres de commerce : la refonte fut rapide. Quelques mois à peine après la proclamation du Gouvernement provisoire, c'est-à-dire à un moment où l'Assemblée constituante et le gouvernement avaient à faire face à de graves difficultés (33), leur sollicitude se manifesta sous la forme d'un arrêté de la Commission du pouvoir exécutif du 19 juin-11 juillet 1848.

De même que le suffrage était devenu universel pour les élections politiques, il le devint presque pour les élections aux chambres de commerce : la seule condition requise des commerçants pour qu'ils pussent voter était leur inscription depuis un an sur le rôle des patentes. C'était là un renversement remarquable, après le système restrictif de l'ordonnance de 1832.

La mesure était déclarée urgente puisque l'élection générale (art. 1) devait être faite dans tout le pays suffisamment à temps pour que les élus pussent être installés avant le 15 juillet « au plus tard » (art. 8) — l'arrêté était du 19 juin 1848.

Quant à l'organisation intérieure et aux attributions qui pourraient être utilement conférées aux chambres, le même article 9 prévoyait qu'elles seraient fixées sur les vues et propositions des chambres transmises par elles-mêmes après leur installation. C'était revenir au système de l'Edit de

(32). On ne peut s'en étonner quand on pense que la Troisième République elle-même n'autorisa les unions de chambres de commerce que par la loi du 9 avril 1898 (art. 18) qui prévoit « entre chambres de commerce » des ententes sur les objets entrant dans leurs attributions et intéressant en même temps leurs circonscriptions respectives.

(33). L'émeute que le général Cavaignac devait réprimer était à la veille d'éclater.

1701 avec cette différence que les propositions de constitution et la décision prise à leur suite, au lieu d'être spéciales à chaque chambre, seraient collectives et générales et que ces propositions ne pourraient porter sur le système électoral qui était réglé par l'arrêté lui-même et n'aurait su être remis en question.

Il soufflait d'ailleurs à ce moment un tel vent de libéralisme sur la France que la mesure fut accueillie avec faveur même par les chambres de commerce en exercice. Celle de Marseille notamment, dont les idées conservatrices s'étaient fréquemment affirmées au cours des temps, se rallia d'enthousiasme au nouveau système.

La démocratie cependant était devenue la démagogie. Après la faillite des ateliers nationaux et devant la réaction produite en province par les errements de l'Assemblée, le pays, qui avait craint un retour aux méthodes de la Convention, fit sentir nettement à ses gouvernants son désir absolu d'ordre et de tranquillité. Louis-Napoléon Bonaparte fut élu président et, naturellement, ses idées politiques se traduisirent par un nouveau remaniement de la législation des chambres de commerce : un décret du 3-17 septembre 1851 en forme de règlement d'administration publique s'en chargea.

L'article 1 décida que les électeurs devraient payer patente depuis cinq années au lieu d'une : c'était là une large brèche au principe du suffrage universel. Cependant, comme le corps électoral était sensiblement réduit par cette mesure et qu'on désirait laisser tout de même une investiture suffisante aux représentants du commerce, on exigeait, pour que l'élection fut faite au premier tour, que le quart des électeurs inscrits ait voté. Si cette condition n'avait pas été réalisée, l'élection devait être faite par un collège électoral tout différent, puisque les électeurs seraient présumés s'en désintéresser. Ce corps électoral devait alors être composé des membres de la chambre de commerce non

sortants, des juges consulaires et des membres des conseils de prud'hommes (art. 5).

Quant au mandat des élus dont la durée était de six ans, ce sexennat était réel et non personnel. C'est-à-dire que le membre élu à un siège devenu libre par une vacance accidentelle ne resterait en place que pour le temps qui demeurerait à courir sur le mandat du membre qu'il remplaçait et non pas pour six ans. Le mandat ne lui était ainsi pas attaché personnellement.

Pour donner plus de stabilité au personnel et aux vues des chambres, les membres sortants étaient indéfiniment rééligibles (art. 8).

L'institution de membres correspondants, qui n'auraient que voix consultative aux délibérations de la chambre, était une innovation prévue par l'article 10.

Quant aux attributions des chambres, que nous retrouverons pour les étudier après notre historique car ce sont, à peu de choses près, leurs attributions actuelles, elles étaient élargies et précisées par rapport à l'ordonnance de 1832 tant au point de vue administratif que consultatif.

Les chambres demeuraient des établissements d'utilité publique (art. 19) : ce sont aujourd'hui des établissements publics.

Le lien qui les unissait au pouvoir central se resserrait sans qu'on revint toutefois au système centralisateur de l'ordonnance de 1832. C'est ainsi que, d'après l'article 9, le préfet était membre de droit de la chambre de commerce mais qu'il ne présidait les séances que lorsqu'il y assistait (art. 9).

Nous voyons ainsi d'une façon indéniable que la politique n'est pas étrangère même aux matières qu'on pourrait considérer comme purement économiques et que les institutions qui les régissent sont toujours fonction des idées politiques du moment (34).

(34). On peut dire, sans craindre davantage de se tromper, que la réciproque est aussi vraie quoique souvent moins apparente.

La suite de l'évolution va nous en fournir une nouvelle confirmation. Ce décret ne devait pas en effet constituer le dernier état du droit avant l'organisation actuelle et un décret du 30 août-8 septembre 1852 réglementa à nouveau la question du point de vue électoral (35).

Les circonstances avaient changé. Le Prince Président de 1852 n'était plus celui de 1851 : entre les deux, il y avait le coup d'état et la proclamation de l'Empire était imminente. C'était la période autoritaire et dictatoriale qui s'ouvrait avec, comme corollaire, la négation des principes qui avaient servi de base à la Constitution de 1852 (36). Le principe démocratique, au sens étymologique du mot, était fortement battu en brèche.

Tout cela transparut dans le décret de 1852 et l'élection des membres des chambres de commerce fut enlevée au collège, pourtant déjà restreint, du décret de 1851 pour être attribuée à nouveau, suivant les articles 618 et 619 du Code de Commerce, à une aristocratie commerciale. On revint au système des notables aggravé puisque, dorénavant, ce fut le collège électoral des juges consulaires qui fut chargé d'élire les représentants du commerce et que les commerçants qui en faisaient partie étaient, d'après le texte de 1807, choisis par le préfet, agent du pouvoir central (art. 1).

Quant à l'éligibilité, les conditions requises étaient un âge minimum de trente ans et l'exercice de la profession commerciale depuis au moins cinq ans. On pouvait donc être éligible sans être électeur.

Ce système devait durer jusqu'en 1872, et, pendant cette période, les chambres de commerce furent plutôt favo-

(35). C'est cette question qui a été de tout temps la pierre de touche et le point névralgique de l'institution.

(36). On sait en effet que le fondement de la constitution de 1852 était le référendum populaire qui avait accepté les cinq points essentiels proposés par Louis Napoléon Bonaparte.

rables au régime impérial. Au point de vue économique et douanier, leurs vues étaient en général conformes à celles du gouvernement, c'est-à-dire assez libérales. De plus, l'ère de prospérité économique et l'activité des affaires que la France connut pendant les premières années de l'Empire, ne pouvaient leur être désagréables et les attachaient au régime.

Avec le renversement de Napoléon III et l'avènement de l'Assemblée Nationale, une évolution dans un sens plus libéral ne devait pas manquer de se produire au point de vue électoral. Ce fut l'objet du décret du 22-26 janvier 1872. Il ne faut pas s'imaginer toutefois que cette mesure fut une réaction énergique contre les errements de l'Empire et qu'elle revint à des formes complètement démocratiques. Ce serait se tromper. Il faut se remémorer la composition et les tendances conservatrices et monarchistes de l'assemblée législative et constituante de l'époque. Cet esprit lui fit instaurer une mesure plus libérale peut-être, mais encore nettement marquée du sceau d'un modérantisme assez mal venu.

Si notre thèse avait été composée en France, par un Français de France, l'exposition et la discussion de ce décret se seraient continuées dans cet historique. La métropole en effet connaît depuis 1908 une loi plus démocratique qui a réglementé le régime électoral actuel des chambres de commerce.

Mais, en Algérie, la sollicitude éclairée des pouvoirs publics n'a pas voulu faire d'expérimentation hasardeuse et cette législation y est encore en vigueur. Nous le retrouverons donc, lorsque nous entrerons dans le corps de notre ouvrage, pour exposer la question d'un point de vue actuel et examiner le système électoral français métropolitain et le système électoral français algérien en les rapprochant et en les comparant.

En dehors de la question électorale, le statut des cham-

bres de commerce fut encore révisé : ce fut la loi du 9 avril 1898 qui opéra la refonte du système et qui, encore en vigueur , constitue la charte actuelle des chambres de commerce. Nous l'examinerons dans le corps de notre étude.

TITRE II

LES ORGANES ACTUELS

Il existe aujourd'hui un et même plusieurs organes administratifs centraux et des organes administratifs régionaux ou plutôt locaux du commerce.

Les organes centraux sont le Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie et le Comité Consultatif supérieur du Commerce et de l'Industrie.

Les chambres de commerce représentent les organes locaux.

SECTION I

Les Organes centraux

En terminant notre historique, nous avons mentionné le décret du 13 Octobre 1882: c'est l'acte de constitution d'un de nos Conseils du Commerce actuels. Certaines modifications de détail ont été successivement apportées à ce premier organe par plusieurs décrets que nous relèverons dans la suite.

Le décret de 1832, nous le savons, eut comme raison la confusion des questions agricoles et des questions industrielles et commerciales qui existait au sein du Conseil Supérieur antérieur et comme but leur séparation. Il s'enchaîne au décret du 14 Novembre 1881 qui créa un ministère de l'Agriculture distinct du ministère du Commerce et de

l'Industrie et aux décrets du 11 Janvier et du 25 Juillet 1882 qui instituèrent un Conseil Supérieur de l'Agriculture. Symétriquement, le décret du 13 Octobre 1882 constitua le Conseil Supérieur du Commerce et de l'Industrie quelques mois plus tard.

Ce conseil fut pendant quelque temps le principal organe administratif central consacré au commerce. C'est encore un des principaux parmi tous les corps et comités consultatifs existant en nombre, suivant la formule actuelle, auprès du ministère du Commerce : la présidence, nominale, en appartient au ministre du Commerce. La présidence effective est exercée par les vice-présidents au nombre de deux en 1882, au nombre de quatre depuis le décret du 29 mai 1890.

On n'a pas commis lors de l'institution la faute de créer un Conseil supérieur du Commerce et un Conseil supérieur de l'Industrie distincts mais on a eu cependant la bonne idée de constituer à l'intérieur du Conseil des formations où les questions commerciales ou industrielles puissent se discuter intimement entre initiés seulement. On a ainsi formé deux sections : une section de l'Industrie, une section du Commerce.

Les quarante huit conseillers de 1882, devenus soixante depuis le décret du 1^{er} décembre 1894, s'y partagent par moitié.

A côté de ces conseillers choisis discrétionnairement parmi les parlementaires, les présidents de chambre de commerce et « les hommes notoirement les plus versés dans les matières commerciales, industrielles et financières », et nommés par le Président de la République sur la proposition du Ministre du Commerce, il existe des membres de droit ayant, comme les autres, voix délibérative. Ce sont des hauts fonctionnaires, directeurs de ministère, comme le directeur général des douanes, comme le directeur des colonies, dont le département venait, au moment de la constitution du Conseil, d'être

détaché — décret du 31 Janvier 1882 — du ministère du Commerce pour être rattaché au ministère de la Marine, etc...

Le Conseil du commerce est un organe purement consultatif qui ne peut d'ailleurs se réunir que sur la convocation du ministre. Les questions sur lesquelles il pourra être consulté par le gouvernement sont énumérées dans l'article 3. Ce sont celles dont il est fait mention dans les décrets de 1853 et de 1873 : on y a ajouté l'examen des projets de traité de commerce et de navigation.

Nous trouvons dans l'énumération de ces questions qu'on peut lui demander d'examiner : 1° les projets de loi concernant le tarif des douanes. On se souvient que ce furent l'émotion et l'inquiétude causées par la faculté qui avait été donnée à l'Empereur par la Constitution de 1852 de passer des traités de commerce qui occasionnèrent la création et la superposition d'un Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie et de l'Agriculture aux Conseils généraux du Commerce, des Manufactures et de l'Agriculture pour délibérer mûrement sur les mesures que le gouvernement allait pouvoir prendre dans cet ordre d'idées.

2° la législation commerciale des colonies et de l'Algérie.

3° le système des encouragements pour les grandes pêches maritimes et la marine marchande.

4° les questions de colonisation et d'émigration.

Malgré la création subséquente des ministères des Colonies et de la Marine marchande, les matières énumérées dans les deux derniers numéros sont restées de la compétence du Conseil de Commerce concurremment avec les corps consultatifs placés auprès de ces départements ministériels.

De même que le décret de 1853, confirmé par celui de 1873, l'article 3 dispose que le Conseil pourra convoquer dans son sein « les personnes qu'il croira susceptibles de l'éclairer sur une question particulière » et procéder à des enquêtes.

Tous les ministres y ont accès ou peuvent y envoyer des commissaires, avec voix consultative seulement.

L'absence de périodicité certaine du Conseil et la dépendance complète dans laquelle il se trouve pour se réunir par rapport à la volonté du ministre ont provoqué, autant que la difficulté qu'il y avait de réunir facilement un organe aussi important, le décret du 3 juillet 1894 qui institua une commission consultative permanente. Il en est d'ailleurs en général ainsi pour toutes les assemblées qui sont soumises au système des sessions : leurs commissions, d'abord périodiques dans l'intervalle de ces sessions, finissent généralement par devenir permanentes.

Cette commission fut composée d'abord de vingt membres choisis parmi les membres du Conseil : un décret du 1^{er} Décembre 1894 en a porté le nombre à vingt-cinq. Parmi eux, il y a des membres de droit comme le directeur général des douanes. Les autres sont nommés par arrêté ministériel.

Malgré le qualificatif de permanente que lui donne le décret, notons que la Commission ne peut se réunir que sur convocation du ministre.

Ce Conseil supérieur du Commerce n'est toutefois pas resté le seul groupement administratif affecté à l'étude des questions intéressant le commerce et l'industrie placé auprès du pouvoir central.

Outre les Conseils Généraux du Commerce et des Arts et Manufactures dont il faut aller chercher les règles d'organisation dans l'ordonnance du 29 avril 1831 et le décret du 1^{er} Avril 1850 et qui n'existent toujours qu'en droit — ils n'ont plus été convoqués depuis de nombreuses années, — il existe un Comité consultatif supérieur du Commerce et de l'Industrie dont les décrets du 4 Juillet 1924 et du 26 Juillet 1924, abrogeant le décret du 22 Mai 1924, fixent le statut actuel et qui a presque complètement supplanté le Conseil supérieur.

C'est aussi un corps consultatif, comme son nom l'indique, établi près du ministère du Commerce et s'occupant, comme le Conseil supérieur, des questions commerciales et industrielles.

Mais ici la formule est nouvelle : ce n'est plus seulement sous l'angle du producteur, et du producteur patron, qu'on envisage les questions économiques. Le paragraphe 7 de l'article 3 du décret prévoit que le Comité comprendra aussi des consommateurs. Naturellement, le rôle de ces derniers sera de sauvegarder des intérêts qui risqueraient d'être bien vivement attaqués si on laissait les délibérations se faire exclusivement entre des conseillers producteurs. Ces conseillers consommateurs sont en même temps chargés de représenter l'intérêt général et national puisque tout le monde dans la nation est consommateur.

Comme, néanmoins, on ne veut nullement faire de cet organe un parlement économique, on ne lui attribue qu'un rôle consultatif et, pour ne pas donner à ses membres la qualité de représentants des groupes de la nation dont ils font partie, on en laisse la nomination au Ministre seul (1). Il faut se rendre compte en effet que, par opposition à la doctrine politique qui veut ne représenter les individus qu'en fonction du nombre et du territoire, ce sont ici des groupes qui sont représentés. La première formule même, celle du décret du 22 Mai 1924, prévoyait la division des forces économiques de la nation en dix-neuf sections qui étaient toutes représentées au sein du Comité. La formule actuelle prévoit pour sa composition des représentants de groupements comme le Comité national des Conseillers du Commerce extérieur, la Confédération Générale de la Production, le Comité Republicain du Commerce, etc... et, à côté, des représentants des consommateurs. La nomination

(1) Les nominations au Conseil supérieur du Commerce se font, comme nous l'avons vu, par décret tandis que les membres du Comité du commerce et de l'industrie sont nommés par simple arrêté ministériel.

de tous ces conseillers par simple arrêté ministériel ne leur donne pas une investiture suffisante pour qu'ils puissent sortir d'un rôle timide et effacé de simples donneurs de conseils.

On prévoit aussi des membres de droit. Le décret de Mai 1924 désignait les directeurs et le chef de cabinet du Ministre et les directeurs des offices relevant du ministère du Commerce. Les décrets de juillet laissent subsister les premiers mais, devant la multiplication des offices qu'on crée autour de ce ministère, ces décrets ne retiennent plus seulement que le directeur de l'Office national du commerce extérieur.

Le Comité est divisé en trois sections : commerce, industrie, organisation économique, et l'on prévoit aussi une commission permanente composée d'une douzaine de membres.

Pour que le Comité ne risque pas néanmoins d'être un organisme par trop modeste par non usage, le droit de convocation en reste bien au Ministre, mais avec obligation de l'exercer au moins tous les trois mois.

Cette précaution n'a d'ailleurs pas été très efficace. Le rôle que joue cet organisme dans la vie économique du pays semble assez effacé et l'on ne rencontre que rarement des manifestations de son activité.

Il faut encore mentionner, parmi les satellites groupés autour du ministère du Commerce, un autre corps consultatif.

Les questions commerciales et industrielles n'ont en effet pas seulement besoin d'être examinées et étudiées à un point de vue purement économique. Le côté scientifique et technique n'est souvent pas le moins intéressant et, là, il n'est pas possible de s'adresser à d'autres personnes qu'à des compétences. On s'en rendit compte de bonne heure. Aussi un décret du 16 octobre 1791 créa un Bureau de consultation des Arts et Manufactures pour renseigner l'Ad-

ministration supérieure sur la nocivité possible des nouveautés industrielles. Cet organe et ce rôle qui lui était dévolu ont subsisté : c'est le Comité consultatif des Arts et Manufactures du décret du 18 Octobre 1880 qui examine toutes les questions intéressant le commerce ou l'industrie que le Ministre veut bien lui renvoyer et, plus spécialement, celles qui concernent les établissements insalubres ou incommodes pour lesquels on sait que le décret-loi du 15 Octobre 1810, modifié par la loi du 19 Décembre 1917, a créé une police spéciale, les brevets d'invention, l'application ou la modification, au point de vue technique, des tarifs et des lois de douane.

Ce Conseil est par ailleurs composé presque de professionnels. Nommés par décrets au nombre de vingt dans le Conseil d'Etat, l'Académie des sciences, le corps des Ponts et Chaussées et des Mines, les membres de ce Conseil doivent en effet se réunir toutes les semaines et cette assiduité leur vaut l'attribution de jetons de présence.

Un décret du 18 Janvier 1907 en a légèrement modifié la composition au point de vue de l'élément administratif qui s'y trouve augmenté.

Un autre corps consultatif dont les travaux intéressent le commerce et l'industrie de bien près est le Conseil du Travail. Ce Conseil du Travail fut même jusqu'en 1906, date de création d'un ministère du Travail, installé auprès du ministère du Commerce. Il a été reconstitué, depuis un décret organique du 1^{er} septembre 1893, sur la base élective qui manque au Conseil supérieur et au Comité supérieur du Commerce et de l'Industrie et que beaucoup réclament pour eux.

Nous arrivons ainsi par un enchaînement logique et naturel à un autre corps consultatif, le Conseil National Economique. Nous disons logique parce qu'après nous être beaucoup occupés jusqu'ici des forces de la production et bien peu de celles de la consommation — et ce dans la com-

binaison bien incomplète du Comité consultatif du Commerce et de l'Industrie — il est naturel de citer s'il existe déjà, de réclamer s'il n'existe pas encore, un organisme au sein duquel se réalise la synthèse de toutes ces forces nationales de façon à ne pas risquer, en vertu de la maxime disant que les absents ont toujours tort, de voir chacun de ces conseils représentatifs ou pseudo-représentatifs proposer et recommander au pouvoir central des mesures lésant les intérêts de ceux qui n'en font pas partie. Le correctif qui consiste en effet à ne donner à chacun de ces conseils qu'un rôle purement consultatif n'est pas suffisamment efficace pour perfectionner et améliorer la formule. Que feront un Gouvernement et un Parlement, même si la souveraineté de ce dernier est entièrement respectée, tiraillés entre les avis discordants et opposés qu'ils recueilleront et déroutés par leur contradiction même ? Pourquoi ne pas permettre plutôt à ces forces dont nous venons de parler plus haut de se faire toutes représenter, pourquoi ne pas réunir ensuite leurs représentants et laisser de cette fusion et de ses contradictions même sortir par voie d'osmose une opinion qui délaissant les innovations hardies mais peut être hasardeuses, sache s'en tenir à des solutions moyennes mais pondérées ?

Ce ne fut pourtant pas dans cet esprit que fut conçue l'idée qui devait donner naissance au Conseil National Economique. Après la guerre en effet, et une fois prononcée la dissolution de la Confédération Générale du Travail à la suite de ses menées révolutionnaires, cette dernière, n'ayant pas manqué de se reconstituer, adopta alors une attitude réformiste. Elle se proposa de faire admettre par les pouvoirs publics la nécessité qu'il y avait de changer les méthodes uniquement politiques que l'on employait pour gouverner l'Etat. Il y avait lieu, suggérait-elle même au gouvernement alors présidé par Clémenceau, de fonder un conseil économique du Travail pour étudier et proposer des formules nouvelles plus conformes aux besoins d'une

époque où l'économique l'emportait sur le politique, et plus favorables à l'association des forces sociales représentées par les syndicats à la gestion plutôt qu'au gouvernement du pays.

Le Gouvernement n'ayant pas retenu ces suggestions, le Conseil économique du Travail fut quand même constitué, mais sans aucune attache avec les pouvoirs publics.

Cependant, le Ministre Justin Godart reprit l'idée et en arriva à la formation du Conseil National Economique dont les buts étaient bien différents, mais auquel on ne peut dénier malgré tout un lien de filiation avec le Conseil économique du Travail. Réalisé par un décret du 16 Janvier 1925, sous un ministère Herriot, il tenta de rassembler les diverses forces sociales de la nation : population, travail sous toutes ses formes, capital.

Chargé d'étudier en se saisissant lui-même et non plus sur renvoi du Gouvernement « les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de proposer l'adoption de ces solutions aux pouvoirs publics », (art. 1^{er}) il est rattaché à la présidence du Conseil, et non pas à un ministère spécialisé pour bien marquer l'impartialité qu'on attend de lui dans son activité et l'équilibre qu'il devra maintenir entre les intérêts particuliers à chacun des groupes économiques qu'il lui faudra par ailleurs s'efforcer de concilier. Néanmoins, et comme il doit viser surtout à des solutions sociales, c'est le budget du ministère du Travail qui l'entretiendra et au Ministre du Travail qu'appartiendra la nomination de son secrétaire général. La création d'un sous-secrétariat d'Etat et dernièrement d'un ministère de l'Economie Nationale ont apporté quelques modifications à ces dispositions. La dernière séance plénière vient d'être tenue en février sous la présidence du Sous-Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale.

Ces buts, modestes malgré tout puisque l'organisme est purement consultatif, ne semblent pas avoir été réalisés.

Quoique la dernière session ait été consacrée à l'importante question du chômage, le Conseil National Economique ne semble pas avoir, probablement par crainte d'éveiller les susceptibilités d'un Parlement hostile aux idées de représentation des intérêts économiques et fidèle à la doctrine de la souveraineté nationale purement politique, apporté toute la hardiesse désirable et attendue dans l'évocation et la solution de tous les grands problèmes économiques et sociaux. Son activité semble au contraire se tourner vers un rôle un peu contemplatif d'études techniques.

Est-ce un bien, est-ce un mal ? Ici se pose le redoutable problème de la substitution ou de l'association de la représentation professionnelle et syndicale des intérêts économiques à la représentation purement politique et territoriale de l'Etat et, bien que cette question dépasse peut-être un peu le cadre de cette étude, il ne nous semble pas possible d'en passer si près sans l'exposer et la discuter d'une façon aussi succincte que possible.

Tout le monde aujourd'hui, après les fougueuses professions de foi des tenants de la doctrine, connaît, peu ou prou, la théorie.

Il s'agit de savoir primo : si les questions économiques présentent actuellement plus d'intérêt que les questions politiques qu'il est aujourd'hui de mode pour certains de vouloir reléguer au second plan ;

Secundo : si l'assemblée législative de la nation devra continuer à voir son personnel élu sur la base du territoire ou si l'on se décidera à se rendre compte que cette conception, qui date de la Révolution française, est aujourd'hui, avec les préoccupations désuètes de la même époque d'isoler l'individu devant l'Etat, contrebattue et balancée par les tendances syndicales de notre époque. On ajoute, à l'appui de la thèse, que le Parlement doit être du plus près possible réalisé à l'image de la nation : or la nation est aujourd'hui composée de groupes plus que d'individus.

Pourquoi alors ne pas constituer un parlement qui, comme le Conseil national Economique, sera composé de représentants des groupes avec cette différence que l'investiture leur viendra des groupements eux-mêmes qu'ils seront chargés de représenter et non du pouvoir central et qu'ils pourront ainsi prétendre à l'exercice de la souveraineté que la nation, par l'intermédiaire de ces groupements qui la composent, leur aura déléguée ? Pourquoi, en un mot, ne pas faire de ce Conseil national Economique ainsi transformé le détenteur du pouvoir législatif et le contrôleur du pouvoir exécutif ?

Telle est la théorie. Quelle en est la valeur ? Constatons, *in limine litis*, que la presque unanimité des maîtres du droit constitutionnel la repousse, à part Duguit.

Hauriou critique tout d'abord le fondement même de la théorie en niant la supériorité des besoins économiques sur les besoins politiques et en ne leur reconnaissant qu'une antériorité chronologique. Il conteste ensuite cette affirmation qu'une fois le gouvernement instauré sur des bases exclusivement économiques on n'aura plus besoin de la puissance politique pour maintenir les hommes dans l'observation de leurs devoirs et les empêcher de se jeter les uns sur les autres, principale raison d'être de cette puissance politique.

Hauriou distingue d'ailleurs deux façons de concevoir la représentation des intérêts : une « représentation corporative des intérêts en vue du règlement de la profession sans prétention aucune au partage du pouvoir politique » qu'il veut bien admettre, d'ailleurs sans enthousiasme, et « une représentation des intérêts pour laquelle on réclame le partage du pouvoir politique en vue du règlement général de l'Etat » qu'il repousse énergiquement par crainte de la coalition des producteurs aux dépens des consommateurs.

Esmein pose d'abord en principe que la souveraineté nationale doit se manifester de la façon la plus fidèle, la plus

pure et la plus immédiate dans le gouvernement de l'Etat. Il faudrait pour arriver à ce but idéal avoir recours au gouvernement direct qu'il soit impossible pour les grandes nations. On devra donc employer un succédané qui en soit le plus près possible. Ce sera, seulement pour la commodité et dans un but pratique, la division du pays en circonscriptions territoriales dont les électeurs voteront en vertu d'une seule qualité qui les confonde tous et qui leur permette de voir toutes sortes de choses d'un même angle et sur un même plan généraux, la qualité d'habitant du pays. La doctrine de la représentation des groupes, en tant que groupes professionnels, est par là même condamnée (2). Si la Révolution commit l'erreur d'interdire toutes les associations pour éviter qu'elles ne créent des intérêts communs entre leurs membres, mais particuliers quant à la nation, ce serait aujourd'hui une erreur aussi funeste que d'organiser le suffrage politique de telle façon que les citoyens soient obligés, par cette organisation même, « à ne consulter que leurs intérêts particuliers et à oublier l'intérêt général ».

Duguit, écartant cette façon de voir d'Esmein, en arrive à une sorte de compromis en maintenant une représentation purement politique dans l'une des chambres mais en basant le recrutement de l'autre sur l'élection à base de représentation des intérêts. Puisque la théorie d'Esmein se donne comme principal objectif l'extériorisation exacte de la volonté nationale et, autant que possible, son exécution, il faut accepter la représentation des intérêts économiques avec des pouvoirs véritables et non pas des attributions purement consultatives puisque la mise en œuvre de cette représentation des intérêts économiques est justement un désir manifeste de la nation. Duguit d'ailleurs ne va pas jusqu'à accepter la théorie marxiste du matérialisme historique et

(2) Puisque les membres du groupe, par hypothèse même, ne choisiront des représentants qu'en se basant sur les intérêts du groupe auquel ils appartiennent et au nom duquel ils votent, et qu'en donnant à ces représentants mandat de les faire valoir.

à négliger les forces spirituelles de la nation, mais il s'en rapporte au législateur du soin d'assurer la représentation des grandes forces sociales et économiques dans une des deux chambres tout en laissant subsister dans l'autre chambre la représentation, selon la formule actuelle, des forces morales et générales de la nation. Il ne conçoit nullement par ailleurs que l'on se passe de gouvernants et donne ainsi un net démenti aux opinions de ceux qui ne voient dans le syndicalisme qu'un mouvement anti-étatiste.

Duguit voit encore un autre avantage à son système : c'est que cette partie du Parlement composée de représentants des groupes professionnels pourra servir véritablement de contrepoids à l'autre chambre élue sur une base strictement politique, et d'une façon autrement effective que peut le faire un chef d'Etat élu (3).

Entre ces titans du droit public et devant la discordance de leurs doctrines, il semble téméraire de se faire *ex abrupto* une opinion et plus hasardeux encore d'essayer de bâtir soi-même une théorie.

Puisqu'il faut toutefois en matière de droit constitutionnel plus que partout ailleurs se garder de toute conception aprioristique, n'examiner les idées que sous un angle tout à fait positif et terre à terre et se fier à l'expérimentation plus qu'aux pures spéculations de l'esprit, nous pourrions peut-être, en faisant appel aux enseignements que peuvent nous donner notre ancien droit ou le droit comparé, étayer suffisamment une de ces thèses pour nous permettre de l'adopter.

En France tout d'abord, et bien avant notre Conseil national économique d'aujourd'hui, les Etats Généraux n'ont-ils pas été basés sur le principe de la représentation des groupes et la division de la nation en Noblesse, Clergé et

(3) On pourrait peut-être retrouver quelques linéaments de cette théorie en consultant le livre de M. Charles Benoist : « La Crise de l'Etat moderne ».

Tiers-Etat n'a-t-elle pas été une forme de la doctrine que nous discutons ? L'exemple, quoiqu'il ne soit pas très concluant car les Etats Généraux ne purent jamais sortir, à part au cours de quelques rares entreprises irrégulières, du rôle consultatif dans lequel les confina la royauté, ne nous montre-t-il pas, si l'on veut quand même en tirer un enseignement, que le plus grave et le moins théorique des reproches (4) que l'on adresse à la représentation des intérêts s'est trouvé justifié ? et la coalition presque constante des deux groupes privilégiés, noblesse et clergé, pour défendre cette position privilégiée contre le Tiers Etat et continuer d'augmenter leurs privilèges à ses dépens ne peut-elle pas constituer une illustration fâcheuse de la doctrine ?

Plus récemment en Autriche, on pouvait trouver une autre application du système pour l'élection de la Chambre des députés. Les électeurs étaient répartis entre quatre *Curies* : la curie des grands propriétaires fonciers ;

celle des chambres de commerce et d'industrie ;

celle des villes, marchés et lieux industriels ;

celle des communes rurales.

La loi du 14 Juin 1896 y ajouta la curie du suffrage universel.

Des compétitions par trop ardentes ne permirent pas au système un fonctionnement satisfaisant et une loi du 6 Janvier 1907 l'abandonna.

Tout près de nous, un grand pays a cru devoir sacrifier ou plutôt s'est vu dans l'obligation de sacrifier sous la pression de la révolution à cet engouement. L'Allemagne après la défaite connu, on le sait, les troubles spartakistes et une révolution d'un caractère bolchevisant : des conseils d'ouvriers, des conseils de soldats avaient même commencé, comme en Russie les soviets d'ouvriers et de soldats, à

(4) L'oppression par la coalition des groupes les plus puissants des autres groupes.

sé constituer sur son territoire. L'Allemagne se ressaisit dans la suite, mais, quand elle vota sa Constitution du 11 août 1919, dite de Weimar, il n'était plus possible de faire table rase de tous ces organismes qu'avait créés et fortifiés le souffle puissant de la révolution. Il fallut composer : l'article 165 de la Constitution institua un Conseil national économique.

« Beaucoup plus hardie d'ailleurs est l'organisation nouvelle prévue à l'article 165 de la Constitution allemande du 31 Mars 1919 », écrit M. Pic en le comparant à notre Conseil du Commerce et de l'Industrie (5). De nombreux éléments s'y juxtaposent en effet aux éléments représentatifs de l'industrie et du commerce et de plus ses membres sont de véritables représentants élus par les groupes d'intéressés et non des conseillers nommés par le gouvernement comme dans notre Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie et dans notre Comité Consultatif supérieur du Commerce et de l'Industrie.

En le comparant ensuite à notre Conseil National Economique, qui semble n'en être qu'une pâle réplique, nous lui retrouvons encore cette même supériorité sur ce dernier : investiture des conseillers par les intéressés et non pas nomination par le gouvernement.

Ses membres en effet, et c'est ce qui fait l'intérêt et la nouveauté de la chose, ne sont pas désignés par les intéressés groupés dans des collèges de votants calqués sur des circonscriptions territoriales : ce sont des électeurs assemblés corporativement par leurs affinités professionnelles qui y députent leurs représentants et le groupement de ces représentants forme en même temps la représentation économique nationale.

Ce Conseil national économique du Reich est lui-même au sommet d'une pyramide de conseils. Des conseils d'usine

(5). Traité de Législation Industrielle. Chap. I, p. 109.

à la base, des conseils régionaux à forme paritaire à l'échelon suivant, forment une hiérarchie qui aboutit au Conseil Economique. Les membres au nombre de 326, au lieu des 47 du Conseil Economique français, y représentent le commerce, la banque, l'industrie, les transports, l'artisanat, l'agriculture, la fonction publique, les professions libérales, la consommation.

C'était adopter franchement la doctrine de la représentation des intérêts économiques si l'on n'avait pas pris une précaution : celle d'empêcher ce parlement économique d'entrer en conflit avec le parlement politique en ne lui donnant qu'un rôle consultatif (6). Nous croyons même qu'on en a pris une seconde : lorsque le Reich se fut complètement ressaisi, on estima que c'était trop encore et l'on ne se pressa pas de l'installer effectivement. L'Ordonnance du 4 Mai 1919 n'a créé qu'un Conseil provisoire et les degrés intermédiaires, les Conseils régionaux, sont restés sur le papier. Le Gouvernement allemand a fini par se décider à déposer en 1926 un projet de loi tendant à constituer le conseil définitif : le nombre des membres y est réduit à 123 et il n'y est plus question des Conseils régionaux.

L'échec de l'expérience russe est certainement pour quelque chose dans cette hésitation et nous croyons qu'elle a fait régresser fortement depuis la guerre l'éventualité d'une application de la doctrine.

Faudra-t-il donc terminer sur cette impression décevante et devons nous renoncer définitivement à voir évoluer la forme de l'Etat moderne ? Celui-ci se figera-t-il définitivement dans des formes séculaires et même millénaires et continuerons nous donc à voir le char de l'Etat aux mains d'auriges quelquefois inexperts lorsqu'il s'agira de le conduire par des chemins pour eux inconnus ? Continuera-t-on

(6) Le Conseil économique a toutefois un certain droit d'initiative en matière de lois économiques et sociales.

donc, en un mot, de sacrifier au culte de l'incompétence et verrons nous encore souvent des questions commerciales et industrielles élucidées (!) et réglées par des assemblées presque exclusivement composées de médecins et d'avocats, et les leviers de commande, pour employer le néologisme à la mode, de l'économie nationale abandonnés aux mains de politiciens quelquefois malhabiles et généralement inexpérimentés ?

Peut-être y aurait-il un moyen de faire traiter les questions commerciales par des experts sans que, pour cela, les intérêts du reste de la nation risquent d'être lésés. Mais, dit-on souvent, il y a des conseils de commerce au sein desquels il existe de véritables commerçants. N'est-ce pas suffisant ? Non, car précisément ces commerçants ne sont là que des donneurs de conseils. Pourquoi ne pas les associer plus intimement à la gestion de l'état et, sans abandonner une partie de la souveraineté aux délibérations d'assemblées exclusivement composées par eux, ne pas faire appel à leur expérience d'une façon plus effective ? Pourquoi ne pas faire en sorte, par une espèce d'adjonction des capacités, qu'un certain nombre de sièges leur soit réservé dans nos assemblées politiques de façon à ce qu'ils puissent faire entendre immédiatement au législateur et au gouvernement la voix autorisée des professionnels dans les questions économiques ou techniques qui sont aujourd'hui les plus nombreuses ? D'aucuns prétendent qu'un excellent ingénieur ou qu'un commerçant distingué peuvent n'être que de piètres gouvernants et que cette capacité ne va pas forcément de pair avec la compétence politique au sens étymologique du mot. Quoiqu'il y aurait beaucoup à dire sur cette affirmation dogmatique et gratuite, quand ça ne serait que rappeler la parabole de Saint-Simon, nous voulons bien l'admettre pour un moment. Il n'y aurait quand même aucun danger à l'adoption de la mesure que nous préconisons puisque ça ne serait en quelque sorte qu'à titre surabondant que ces professionnels seraient appelés dans les chambres ou tout

au moins dans l'une d'entre elles. Hauriou lui-même, qui repoussait avec énergie la représentation professionnelle, se ralliait à cette formule qui peut constituer un acheminement prudent vers des solutions nouvelles : c'était, toujours d'après Hauriou, un peu à cette idée que répondaient nos 75 sénateurs inamovibles de 1875. (7)

D'autres pays, comme par exemple l'Espagne qui, depuis sa loi du 20 juin 1890, réserve trente des 180 sièges de sénateurs élus aux délégués des sociétés économiques ou comme la Belgique, aussi pour son Sénat, ont mis avec succès ces principes en application.

Cette solution nous semble mériter mieux qu'une simple mention et si nous nous permettons timidement pour notre part d'en préconiser l'essai, c'est qu'appartenant nous même au monde du commerce, nous avons cru pouvoir nous apercevoir que l'on commence à y percevoir assez nettement, même en repoussant la croyance en la prédominance de l'Economique sur le Politique et la doctrine de la représentation souveraine des intérêts économiques, l'importance grandissante des forces économiques dans la société actuelle. Ces hommes d'affaires qui répugnent plus que tous autres au spectacle de l'incompétence des politiciens, semblent devoir sentir un jour s'éveiller en eux cet « orgueil nouveau » dont parlait Louis Blanc et qui faisait réclamer aux ouvriers qui le ressentaient la participation à la gestion des entreprises où ils étaient employés davantage que des satisfactions purement matérielles. Ce jour là ces hommes d'affaires et ces commerçants réclameront peut-être aussi une participation plus effective à la gestion de l'Etat.

Quoi qu'il en soit des solutions que l'on pourra donner à ces vastes problèmes et pour en revenir de plus près à notre

(7) En remontant plus haut dans l'histoire, n'est-ce pas déjà un peu cette idée que formulait l'Acte additionnel de 1815 en s'exprimant ainsi : « L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale. »

Conseil National Economique et plus spécialement à notre Conseil Supérieur du Commerce et de l'Industrie, il y a une réforme plus modeste que l'on pourrait et que l'on devrait effectuer rapidement et qui consisterait à donner au moins une forme élective à ces deux organismes.

Pour le Conseil supérieur du Commerce, les membres, nous nous en souvenons, sont l'objet d'une nomination du Gouvernement. Le décret organique du 13 octobre 1882 prévoyait bien qu'ils seraient recrutés partiellement parmi les présidents de chambre de commerce, le décret du 1^{er} décembre 1894, en portant le nombre des membres du Conseil de quarante huit à soixante, prévoyait bien aussi que trente parmi eux seraient obligatoirement choisis parmi les présidents de chambre de commerce et même le décret du 16 janvier 1898 a bien donné à ces derniers la majorité dans le sein du Conseil en y appelant trente quatre d'entre eux au lieu de trente, il n'en reste pas moins que ce ne peut constituer qu'un suffrage indirect et ne désignant de toute façon qu'une partie seulement du Conseil (8).

Il faut toutefois remarquer que ce système a été amélioré par la loi de 1908 établissant le suffrage universel des commerçants pour les élections aux chambres de commerce et donnant par là même aux présidents de chambre appelés au Conseil du Commerce une investiture électorale beaucoup plus large.

Mais, d'un autre côté, il ne faut pas oublier non plus que ce sont les chambres de commerce elles mêmes, et non pas les collègues des commerçants, qui désignent leur président et que leur choix peut ne pas s'être arrêté sur celui d'entre eux que les commerçants auraient député au Conseil du Commerce.

Rappelons nous aussi que l'un des « présidents des principales chambres de commerce », très désigné par l'importance

(8) En effet vingt-trois membres sur soixante restent encore nommés discrétionnairement par le ministre.

des intérêts économiques que la chambre de commerce qu'il préside représente, est le président de la chambre d'Alger qui n'est certainement pas un élu de tous les commerçants.

Par le système de recrutement actuel, le Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie ne représente donc qu'imparfaitement auprès du pouvoir central les forces professionnelles dont on veut connaître l'avis sur les questions qui les touchent.

Cette réglementation est encore d'autant plus critiquable qu'elle marque presque une régression sur le système de l'ancien régime. Souvenons nous en effet que l'Edit de septembre 1664 sur le Conseil du Commerce prévoyait que les députés du commerce qu'on y accordait aux villes de commerce devaient être élus par les commerçants.

Il s'ensuit un autre reproche que l'on peut adresser au système actuel et qui se trouve énoncé dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi de M. P. Legrand du 26 décembre 1884 tendant à faire réformer le mode de recrutement du Conseil supérieur du Commerce. C'est la suspicion qui peut peser sur le Ministre du Commerce, qui a toute la responsabilité des nominations, de n'appeler que des conseillers dont il saurait n'avoir pas à craindre la contradiction et, s'il omet « les représentants naturels d'une grande région industrielle », d'éliminer ceux dont les tendances économiques ne seraient pas conformes aux siennes.

En ce qui concerne l'étranger, M. Pic (9) signale qu'au Conseil Economique de Prusse, 45 membres sur 75 étaient choisis sur une liste de présentation établie à l'élection.

En Belgique, le Conseil Supérieur de l'Industrie et du Commerce se recrute en majeure partie par le procédé de l'élection. L'arrêté royal du 6 Juillet 1890, article I, décide que 33 sur 44 des membres devront être « désignés par des délégués provinciaux » qui seront eux-mêmes élus par les

(9) Traité de Législation Industrielle p. 109.

« industriels et négociants établis dans la province et payant au Trésor de l'Etat, du chef de leur patente, une somme de 20 frs au moins ».

En France, de nombreux projets ou propositions de loi ont été déposés pour remplacer le système de la nomination par celui de l'élection, seul et véritable moyen de « tâter le pouls » de l'opinion et de connaître ainsi incontestablement les aspirations du commerce. On peut citer un projet déposé le 14 Août 1884 par le ministre du Commerce Hérisson ; une proposition de M. Legrand du 26 décembre 1884 que nous avons signalée plus haut et qui prévoyait même un système assez ingénieux de Conseils régionaux du commerce et de l'industrie formés des présidents et des délégués à raison de un par chambre des chambres de commerce françaises réparties en huit régions, conseils qui auraient formé le collège électoral des députés de chaque région au Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie. Citons encore le projet d'une commission parlementaire, déposé en son nom par M. Léon Renard le 12 décembre 1887. Cet intéressant projet, qui réclamait dans son exposé des motifs l'exclusion du Conseil de tout parlementaire pour lui enlever tout caractère politique, instaurait un système de recrutement électif en le basant exclusivement sur les chambres de commerce qui seraient réparties en 12 « groupes régionaux » Les membres des chambres de commerce comprises dans chacun de ces groupes régionaux auraient formé des collèges électoraux qui eussent élu au scrutin de liste 5 membres du Conseil Supérieur par groupement.

De tous ces systèmes, aucun ne fut adopté et, sauf les quelques retouches de détail que nous avons énumérées plus haut, le Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie et le Comité consultatif supérieur du Commerce et de l'Industrie sont restés avec leur défaut organique congénital de non-représentation. La crainte chimérique d'une atteinte

à la souveraineté du Parlement a toujours servi de prétexte pour ajourner l'avènement d'une réforme.

D'ailleurs, la création du Conseil supérieur du Travail en 1891 et sa réorganisation sur la base élective en 1899 (10) semblent avoir encore ajourné tout espoir de réforme dans ce sens : le rôle et l'activité des sections industrielles des Conseil Supérieur et Comité Supérieur du Commerce et de l'Industrie s'en sont en effet trouvés considérablement diminués et par là en même temps celui de ces deux corps. Ce Conseil du Travail a des affinités nombreuses, on s'en rend compte sans y insister, avec le monde et les matières du commerce et de l'industrie.

Signalons en terminant que cette multiplication de corps consultatifs du commerce et de l'industrie, multiplication qui en fait la faiblesse, se rencontre aussi en dehors du plan purement administratif. Il existe encore en effet des organes plus ou moins rattachés à l'administration centrale dont le but est de conseiller le Gouvernement en matière économique, comme par exemple, pour n'en citer qu'un, le Comité national des Conseillers du commerce extérieur, établissement reconnu d'utilité publique.

(10) Notons que cette réorganisation fut accomplie sur les énergiques revendications du monde du travail. Ce genre d'intéressés a donc réussi là où les commerçants et les industriels ont échoué.

SECTION II

Les Organes Locaux

CHAPITRE I

Définitions et généralités

Dans le courant des recherches que nous entreprîmes au cours de notre historique des chambres de commerce, nous fûmes étonnés, en arrivant au décret du 3-17 septembre 1851, de constater que l'article 19 déclarait les chambres de commerce de l'époque et à venir établissements d'utilité publique alors que nous avions lu dans l'article 9 du même décret que le préfet ou le sous-préfet, suivant les localités, en étaient membres de droit et présidaient même les séances auxquelles ils assistaient. Une subordination aussi étroite et une association aussi intime entre l'administration et les chambres de commerce nous semblaient contradictoires avec la qualification d'établissement d'utilité publique que ce décret leur donnait plus loin. Nous nous réservâmes donc de revenir sur cette question en nous rendant compte que la Cour de Cassation — c'est là un exemple des libertés singulières qu'on peut prendre avec la légalité — s'était nettement refusé à adopter cette qualification et que, tout au contraire, elle avait fort librement jugé qu'il y avait pure inadvertance du législateur et qu'il fallait voir dans les chambres de commerce des établissements publics.

La loi de 1898 qui constitue la charte actuelle des chambres de commerce a tranché la difficulté et a fait des chambres de commerce, en accord avec la jurisprudence, la doctrine et la logique mais pas avec les intéressées elles-mêmes.

mes — c'est-à-dire les chambres de commerce — des établissements publics.

Quoique la question semble n'avoir qu'un intérêt plutôt rétrospectif, il est tout de même utile d'y jeter un coup d'œil car les comparaisons qu'on fait et les parallèles qu'on tire entre deux institutions similaires sont souvent la meilleure façon de déterminer la nature et de bien détacher et marquer les caractères de chacune d'elles.

Il est donc de première nécessité de définir rapidement ce qu'on entend par établissement public et par établissement d'utilité publique.

La distinction entre les deux choses ne s'est faite d'une façon bien nette en droit que tardivement : le Code civil lui-même ne l'établissait pas toujours, les articles 910 et 937 confondant sous l'appellation d'établissement d'utilité publique les deux sortes d'établissements tandis que l'article 940 qualifiait les deux catégories du nom d'établissement public.

La distinction s'est précisée peu à peu et on est aujourd'hui d'accord pour définir l'établissement public un service public spécial personnifié et l'établissement d'utilité publique une personne morale privée soumise à la tutelle de l'Etat, mais non rattachée à l'Administration publique malgré cette utilité publique déclarée.

Les chambres de commerce sont donc aujourd'hui des établissements publics d'après la qualification expresse de l'article premier de la loi du 9 avril 1898 et il faut convenir que cette définition répond beaucoup mieux à la nature de ces personnes morales telles qu'elles sont aujourd'hui et même telles qu'elles commençaient d'être sous le régime du décret de 1851.

Ce statut actuel aurait pu s'affirmer et se justifier encore davantage si l'article premier de la loi de 1898 avait été plus complet. En disant que les chambres sont « auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription », seul leur rôle consul-

tatif semble, à moins d'une interprétation forcée, mis en évidence. Une autre partie de leurs attributions et non la moindre (1) est laissée dans l'ombre : leurs fonctions administratives, en effet, ne sont pas mentionnées. Or ce sont elles, avec les droits de puissance publique qu'elles comportent, qui marquent d'un façon incontestable leur caractère d'établissement public.

Notre ancien droit public l'avait bien mieux compris. Il est vrai que le génie de cet ancien droit qui lui faisait prendre en considération dans la nation les groupes, les *universitates*, groupements qui avaient une existence privilégiée, plus facilement que les individus devait lui épargner toute erreur sur ce point. C'est ainsi que la royauté, ayant confié des fonctions administratives avec des droits de puissance publique à la chambre de commerce de Marseille dès 1670, la fit ainsi accéder à une personnalité entière très affirmée et correspondant *grosso modo* pour l'époque à celle d'un établissement public d'aujourd'hui et qu'elle lui infusa par là même la vitalité qui permit à cette institution de ne plus connaître d'interruption dans son existence jusqu'à la suppression par la Révolution de toutes les chambres de commerce.

D'ailleurs, il ne s'agit même plus aujourd'hui, pour appuyer ou critiquer le bien fondé de la qualification d'établissement public plutôt que celle d'établissement d'utilité publique que la loi de 1898 leur a donnée, de faire le département entre les fonctions administratives des chambres de commerce et leurs autres fonctions et de trancher la question de savoir lesquelles sont les plus importantes et les plus nombreuses : le seul fait que leur activité comporte

(1). Certains contestent que le rôle administratif des chambres soit le plus important et ils citent les chambres de commerce anglaises et américaines qui sont des associations privées et ne sauraient ainsi participer à l'administration publique avec des droits de puissance publique et qui n'en sont pas moins des corporations remarquablement puissantes.

une seule de ces fonctions administratives suffit à en faire des établissements publics.

D'ailleurs, le mode de création des chambres exigé par la loi, c'est-à-dire le moyen d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, confirme que c'est bien la véritable nature des chambres qui a été ainsi dégagée.

Les établissements d'utilité publique en effet, ou plutôt les établissements reconnus d'utilité publique, sont au contraire et presque par définition même des créations privées que l'Etat, par la reconnaissance qu'il fait de leur utilité publique, ne fait qu'investir d'une personnalité privilégiée par rapport à celle des autres associations privées, mais sans les incorporer à l'administration. La nécessité d'un décret dont le but n'est pas seulement de reconnaître le caractère d'utilité publique des chambres de commerce mais d'opérer leur création même confirme l'impossibilité de discuter le bien-fondé de ce caractère d'établissement public qu'on leur attribue légalement.

Aussi, même sous l'empire du décret de 1851, la Cour de Cassation, en accord d'ailleurs avec une grande partie de la doctrine, n'hésita pas à voir dans les chambres de commerce, malgré le texte formel du décret, des établissements publics. Dans un arrêt de sa Chambre des requêtes du 28 octobre 1895, la Cour de Cassation décida « qu'il importait peu que le décret du 3 septembre 1851 déclare seulement les chambres de commerce établissements d'utilité publique si en leur donnant une organisation qui les rattache de la façon la plus intime à l'organisation administrative de la France, il a clairement manifesté son intention de constituer en elles de véritables établissements publics ». Une interprétation aussi élastique et libérale s'explique par la connaissance d'une pareille confusion entre établissements publics et établissements d'utilité publique déjà commise par le Code civil lui-même, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, dans ses articles 910, 937 et 940.

C'était conférer en même temps et par là même à la jurisprudence le soin de distinguer les établissements publics des établissements d'utilité publique. On n'a toutefois pas d'autre exemple aussi net de liberté que la jurisprudence ait prise dans cet ordre d'idées avec les textes. Elle s'est contentée de distinguer les deux sortes d'établissements lorsque rien de formel n'avait été dit, mais nous ne pensons pas qu'elle leur ait jamais attribué un autre caractère que celui donné formellement par un texte. Il faut dire aussi que, dans aucun autre cas, l'établissement dont il pouvait s'agir de déterminer le statut ne s'était présenté avec des caractères aussi contraires à ceux qu'aurait comportés l'appellation qui lui avait été donnée.

Il est assez piquant de constater que cette incorporation à l'administration ne rencontra aucun enthousiasme de la part des intéressés et que les chambres de commerce devinrent des établissements publics *nolentes, volentes*. C'est ainsi qu'une proposition de loi de la commission parlementaire de la Chambre du 12 décembre 1887 dont l'article 3 était ainsi conçu : « Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics » fut désavouée par la grande majorité des chambres de commerce en France à tel point que la commission chargée d'examiner cette proposition constata, dans le rapport qu'elle établit en 1890, que la « grande majorité des chambres de commerce de France protestait d'ailleurs contre ce changement de situation » et estima « qu'il y aurait de sérieux inconvénients à leur enlever le caractère d'établissement d'utilité publique » pour le remplacer par celui d'établissement public. La raison de ces répugnances des chambres, c'était qu'elles estimaient, toujours d'après le rapport que nous venons de citer, que « les formalités rigoureuses de l'inspection des finances seraient beaucoup plus gênantes qu'utiles » pour leur fonctionnement.

Quant à l'intérêt de la discussion, il n'est pas purement scolastique. Cette qualification explicite d'établissement public accordée aux chambres de commerce marque en effet

un tournant de notre droit administratif. Jusqu'alors, la justification que l'on donnait à l'établissement public était la spécialité et la technicité accentuée d'un service d'une administration publique qui permettaient de l'en détacher, comme une bouture d'un arbre, pour lui donner une vie propre et qui donnaient intérêt à le faire pour sa bonne gestion. Ce principe était très strictement entendu au sens d'une unité absolue du service et on ne concevait pas par exemple qu'un mont-de-piété pût faire autre chose que de prêter sur gage (2).

Il fallait qu'une sérieuse évolution se fût produite pour que l'on pût assimiler aux autres établissements publics les chambres de commerce tant les services de ces établissements étaient multiples. On ne pourrait trouver, entre parenthèses, qu'un autre exemple aussi net de cette évolution de notre droit administratif : les syndicats de communes, consacrés aussi établissements publics malgré la multiplicité des services qu'ils gèrent.

Les chambres de commerce sont donc des établissements publics à services multiples et elles semblent même soumises à ce point de vue à une force centrifuge irrésistible. Tous les jours, on les voit augmenter le nombre de leurs entreprises. La loi de 1898, tout particulièrement dans ses articles 14, 15, 18 et 20, a encore étendu le champ de leur activité et s'est ajoutée aux lois ou décrets spéciaux comme

(2). Cette idée expliquait et justifiait la classification rigide qu'on avait adoptée des services publics : services généraux, tels que la justice dont on ne peut concevoir l'abandon entre diverses mains sans abandonner en même temps l'unité politique ; services locaux, ceux qu'on peut confier par la décentralisation aux administrations locales, départements, communes ; services spéciaux qui, dans une circonscription territoriale même limitée, ne s'adressent qu'à une certaine catégorie des habitants de cette circonscription, par exemple aux commerçants pour les chambres de commerce, et qui, justement pour rester spéciaux et retirer de cette spécialisation qui les fait détacher de l'administration des avantages suffisants pour justifier cette séparation, doivent ne s'occuper de rien d'autre.

le décret du 7 octobre 1890 qui exige leur avis pour la création ou la suppression des offices d'agents de change dans leur ressort, comme la loi du 18 juillet 1866 qui exige aussi leur consultation pour déterminer le règlement des chambres syndicales de courtiers de marchandises ; ou bien s'est vue compléter par des lois comme celles du 8 octobre 1919 et du 2 août 1927 relatives à la délivrance des cartes d'identité pour voyageurs de commerce ou par la loi de circonstance du 22 mars 1924 qui exige leur avis favorable pour que les exportations de capitaux puissent être autorisées (3).

Ces établissements publics que sont les chambres de commerce furent longtemps considérés comme des établissements publics d'Etat en ce sens que les services qu'ils gèrent seraient retombés en grande partie à la charge de l'Etat si, par pure hypothèse, ils avaient cessé d'exister (4) et cela en vertu de la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat qui répugnait à permettre aux communes ou aux départements l'institution de services à caractère économique, services dont la plupart des chambres se sont chargées. Les décrets de septembre et novembre 1926 qui peuvent sembler à première vue avoir voulu renverser cette conception ont peut-être en même temps modifié ce classement des chambres de commerce en sorte qu'une partie des services dont elles ont assumé la gestion reviendrait aux communes si l'hypothèse que nous avons examinée plus haut venait par impossible à se réaliser.

Les chambres de commerce sont, naturellement, douées

(3). Par contre, la loi du 14 août 1885, en enlevant aux épreuves des armes à feu leur caractère obligatoire, a amené la suppression des bancs d'épreuve qu'entretenaient certaines chambres de commerce, à l'exception de ceux de Paris et de Saint-Etienne qui continuent à faire partie des services de ces chambres.

(4). On distingue à côté, suivant la classification de la loi du 4 février 1901, des établissements publics départementaux, des établissements publics communaux et des établissements publics d'établissement public.

de la personnalité morale et de la capacité légale et c'est en quoi elles se distinguent de certains organes de services publics doués d'une certaine autonomie tels que tous les offices régionaux du Commerce. On leur a toujours reconnu d'ailleurs avant 1898 les droits civils, sous la tutelle de l'administration supérieure. Certaines entreprises commerciales même leur étaient tolérées par la jurisprudence quoiqu'on ait contesté leur capacité pour ce genre d'activité en invoquant les motifs qu'il portait atteinte à la liberté du commerce et qu'il serait injuste de concurrencer les entreprises commerciales et industrielles privées en s'aidant du poids de la richesse collective et des droits de puissance publique (5). On peut relever dans le sens de la tolérance un arrêt du Conseil d'Etat du 11 janvier 1889 déboutant la Compagnie des Docks et Entrepôts de Marseille du pourvoi en excès de pouvoir qu'elle avait introduit contre divers décrets autorisant la chambre de commerce de Marseille à emprunter certaines sommes pour « établir et exploiter un système d'appareils hydrauliques pour le transbordement des marchandises » : toutefois certaines circonstances particulières à l'espèce ont fait que cette décision n'est pas absolument concluante et qu'elle n'a pas fait jurisprudence.

On a déduit tout naturellement de cette instance contradictoire leur capacité d'ester en justice. Cette capacité n'a toutefois jamais été étendue à la défense des intérêts corporatifs que chacun des commerçants dont elles représentent les intérêts aurait pu défendre pour son compte. Dans ce sens, un jugement du Tribunal correctionnel de la Seine du 10 août 1882 s'exprime ainsi : « Attendu que les chambres de commerce instituées pour donner leur avis sur les questions qui intéressent le commerce en général sont sans qualité pour défendre en justice les intérêts commer-

(5). C'est l'argument classique qu'on emploie contre la municipalisation des entreprises économiques.

ciaux des commerçants de leur ressort » et il déclare « son intervention non recevable ». La chambre de commerce, qui était celle de Paris, accepta ce jugement sans insister.

La jurisprudence n'a pas complètement réglé l'épineuse question de la délimitation des entreprises dont peuvent se charger les chambres de commerce. Les difficultés proviennent de l'appréciation de ce que le commerce est en droit d'attendre d'elles et de la contradiction inévitable que l'on rencontre lorsqu'on s'engage dans la voie de l'extension de leurs services économiques. Il semble en effet à première vue que l'intérêt qu'il y aurait à permettre aux chambres de commerce de se livrer à certaines entreprises industrielles ou commerciales consiste d'une part dans le coût économique des services qu'elles mettent à la disposition du public puisqu'elles doivent se départir, suivant l'opinion générale, de tout esprit de spéculation et abandonner tout but lucratif, d'autre part dans la garantie pour les usagers d'avoir à leur disposition un service loyalement organisé.

Mais cet avantage, et voici la contradiction, porte en lui-même des inconvénients graves. Ce sont d'abord le tort que pourrait en ressentir l'industrie privée et l'impuissance dans laquelle elle se trouverait de pouvoir résister à ce genre de concurrence du fait que les chambres de commerce concurrentes ne doivent pas réaliser de bénéfices même honnêtes. L'autre inconvénient grave, c'est le fait que toutes les entreprises dont se chargeraient les chambres de commerce seraient autant d'entreprises enlevées à l'initiative privée et qu'alors les commerçants, dont les chambres de commerce seraient censées représenter les intérêts économiques et qu'elles auraient le devoir de protéger, trouveraient en elles leurs concurrents les plus dangereux, les impôts qu'elles lèveraient sur eux permettant en effet à ces chambres de commerce de continuer cette concurrence désastreuse en les battant, constatation paradoxale et pénible, avec leurs propres armes.

La question se complique encore du fait qu'il est quel-

quefois difficile de faire nettement le département, dans l'évaluation des prix qu'elles font payer aux usagers pour leurs services, entre les frais strictement entendus que la chambre de commerce aurait à couvrir pour se dédommager de ses dépenses et certains autres frais comme les réserves d'amortissement.

En envisageant maintenant une autre face de la question, on constate que certaines chambres de commerce se sont complu dans la recherche de bénéfices leur procurant les ressources nécessaires pour boucler un budget difficile ou même pour se constituer certaines réserves. Que faut-il en penser ?

Cette thèse n'a naturellement pas manqué d'être condamnée par le Conseil d'Etat. On connaît la répugnance traditionnelle de la haute juridiction administrative pour tout ce qui, de près ou de loin, présente un caractère socialisant et les applications qu'elle fait à toute occasion de cette façon de voir contre le socialisme municipal en s'appuyant sur le principe consacré par le décret des 2-17 mars 1791 de la liberté du travail. Ce n'est pas ici le lieu de développer cette question si pleine d'intérêt. Il faut dire néanmoins que les seules exceptions que le Conseil d'Etat apportait à ce principe ne se rencontraient que dans certains cas : 1° celui où il y avait lieu de créer un monopole de fait en raison des inconvénients qu'il y aurait à faire autrement : c'est le cas d'une commune devant créer une ligne de tramways par exemple ; 2° le cas où le service était pris en charge par une administration publique dans le but d'assurer l'ordre public ; 3° et enfin le cas de carence de l'industrie privée. Le Conseil d'Etat exigeait en somme une idée d'intérêt public. C'est ainsi par exemple que, dans un avis que l'on sollicitait de lui sur le point de savoir s'il y avait lieu de concéder des hangars abris à la chambre de commerce de Bordeaux, il ne se prononça affirmativement qu'en se basant sur l'argumentation suivante : « Considérant que

les sept pavillons précités sont destinés à protéger contre les intempéries et les détournements des marchandises... considérant d'autre part que la chambre de Bordeaux a renoncé à toute idée de spéculation », ce qui se rapportait à l'idée d'assurer l'ordre public.

On a pu croire à un moment que les décrets du 5 novembre et du 28 décembre 1926 qui semblaient autoriser les communes à se charger d'entreprises à caractère économique allaient obliger le Conseil d'Etat à un revirement complet de sa jurisprudence et que l'esprit de cette nouvelle orientation s'étendrait et s'appliquerait aussi aux établissements publics et par conséquent aux chambres de commerce.

Il n'en a rien été et, dans un arrêt Burgeat du 13 juillet 1928, le Conseil d'Etat a montré qu'il n'avait pas renoncé à ses principes.

Juridiquement, la persistance de cette attitude de la haute juridiction administrative reste très défendable malgré les textes précités (6).

Economiquement, c'est tout le problème de la gestion des entreprises privées par les administrations publiques qui se pose. Nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer aux traités spéciaux, tout en faisant *in terminis* deux remarques :

Primo. — Une des critiques principales adressées par les économistes libéraux à la prise en charge de services commerciaux ou industriels par les administrations ou les établissements publics, c'est-à-dire l'incompétence commerciale dont on craint qu'ils ne fassent preuve, est beaucoup moins à redouter à propos des chambres de commerce dont les membres, tous hommes rompus aux affaires, appliquent en général, peut-être sans le savoir comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, le principe hédonistique.

(6). Il sortirait du cadre de notre étude d'en apporter la démonstration.

Secundo. — Malgré cette compétence que, parmi tous les autres établissements publics, on peut reconnaître aux chambres de commerce dans la gestion des services industriels et commerciaux pour la raison que nous venons d'énoncer, il ne semble pas que, pour rester dans la ligne de leurs origines et de leur évolution, il y ait intérêt à les voir descendre dans l'arène de la concurrence. Il semble au contraire plus conforme à l'esprit de l'institution qu'elles se cantonnent dans la recherche de l'aide à donner à des intérêts collectifs et généraux (7).

Essayons, en terminant avec ces généralités, de tirer un parallèle, toujours au point de vue de l'existence et de la capacité juridiques, entre les chambres de commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures. On s'aperçoit alors tout de suite qu'il y a entre elles une grande différence. Les chambres des arts et manufactures n'ont en effet pas de personnalité juridique propre ; leurs dépenses font partie des dépenses des communes où elles siègent et sont portées dans les budgets et acquittées sur les revenus de ces dernières (article 9 de l'arrêté du 10 thermidor an XI). Rien de comparable donc avec ce que nous venons de voir à propos des chambres de commerce.

Les chambres de commerce ont été aussi très en avance dans le temps sur les chambres d'agriculture au point de vue de leur érection en établissements publics. Tandis qu'elles devinrent des établissements publics dès la loi de 1898, il fallut attendre la loi du 3 janvier 1924 pour que les chambres d'agriculture se transformassent d'établissements reconnus d'utilité publique en établissements publics. Quant au mouvement qui a fait considérer les chambres de com-

(7). C'est d'ailleurs le critérium que constitue l'absence d'esprit de lucre qui nous a permis dans notre historique de distinguer nettement les institutions moyenageuses dont dérivent les chambres de commerce de tous les autres groupements professionnels de l'époque qui, eux, recherchaient des satisfactions d'intérêt particulier.

merce comme des établissements d'utilité publique avant la lettre, il ne se retrouve pas pour les chambres d'agriculture. On ne rencontre rien de semblable dans cet ordre d'idées à l'arrêt de la Cour de Cassation du 28 octobre 1855 que nous avons mentionné plus haut.

Notons enfin que les chambres de commerce font, suivant la remarque d'Hauriou, de l'administration exécutive, c'est-à-dire que c'est la même autorité qui délibère et exécute. Il n'y a pas, selon la tradition romaine qui flanquait tout magistrat d'un *consilium*, un organe exécutif installé auprès de l'organe délibérant (8).

Quant à l'administration consultative, c'est-à-dire, pour suivre la distinction devenue classique aujourd'hui, celle où l'on ne peut exprimer qu'un avis, elle est assurée pour les chambres de commerce par leur secrétaire professionnel. « L'infirmité des assemblées qui ne peuvent pas exécuter elles-mêmes leurs délibérations », suivant la formule du savant professeur cité ci-dessus, n'existe donc pas pour les chambres de commerce (9).

(8). Comme on a coutume de le faire en pareille circonstance depuis la fâcheuse expérience que fit la Révolution avec les Directoires de district et de département et en vertu du principe presque universellement accepté aujourd'hui que « délibérer est le fait de plusieurs et exécuter le fait d'un seul ».

(9). Les seuls autres exemples d'administration exécutive que l'on puisse citer dans notre droit administratif sont les hospices et les hôpitaux.

CHAPITRE II

Décentralisation, Fédéralisme et Régionalisme

Ces trois termes marquent, dans la vie des chambres de commerce, trois temps d'une évolution qu'on est en droit, quoiqu'il faille être circonspect lorsqu'il s'agit de pronostiquer en matière de droit public, de considérer comme terminée. L'évolution qui, dans le domaine de la spéculation, pourrait se continuer par l'autonomisme d'abord, le séparatisme économiques (1) ensuite nous semble devoir en rester là. Ces dernières conceptions cadrent mal en effet avec la notion que l'on se fait aujourd'hui de l'Etat moderne centralisé à outrance et où, justement, la décentralisation ne se fait jour qu'en raison de la certitude de son innocuité grâce à la force acquise par l'idée unitaire tant au point de vue administratif que politique.

Cela dit, et nous pensons que c'était utile pour l'intelligence du reste du texte, revenons-en de plus près à nos chambres de commerce.

Il y a deux façons pour un organe du droit public d'être arrivé à la décentralisation.

(1). Cette notion du séparatisme économique, qui paraît aujourd'hui assez difficilement concevable, s'éclaire à l'évocation de l'ancienne France avec ses frontières douanières. L'habit d'arlequin que notre pays constituait à ce point de vue avec ses provinces dites *Cinq Grosses Fermes*, ses *Provinces réputées étrangères* et ses *Provinces traitées comme pays étrangers* — dont certaines commerçaient librement avec l'étranger tandis que des droits de douane les séparaient du reste du royaume — peut nous donner une idée de ce que peut être un séparatisme économique. La Confédération d'états du droit international, quoiqu'il s'y agisse d'états ou tout au moins de « pays » et non de provinces, peut nous en donner, jusqu'au jour de l'établissement d'un zollverein, une autre idée.

Soit un organe complètement autonome et vivant dans le commerce de la vie privée mais poursuivant des buts d'intérêt général. L'Etat s'aperçoit du degré d'intérêt que présente son initiative au point de vue public, mais il n'a pas encore la même conception de son rôle qu'aujourd'hui et ne pense pas à prendre en charge le service que rend le dit organe. Il ne veut pas toutefois se désintéresser complètement du but qu'il poursuit et il lui témoigne cet intérêt qu'il ressent pour lui. L'Etat, dans la suite, s'enhardit : il noue alors avec l'organe autonome des relations de plus en plus intimes, puis se l'attache par des liens de plus en plus étroits (2). L'Etat peut même, si l'évolution se continue, en arriver à se l'appropriier, puis à l'absorber complètement pour en faire purement et simplement une branche de son administration. Dans ce cas extrême, l'organe est alors résorbé et il n'a plus d'existence propre.

Dans l'autre façon, le processus a été inverse. L'organe s'est détaché de l'Administration centrale comme un rameau qui se détache de l'arbre nourricier pour vivre ensuite de sa propre existence ou plutôt, pour employer un terme et une idée empruntés à la botanique et qui peuvent donner une conception encore plus exacte de la chose, comme un rameau qui est marcotté (3). C'est ce processus qui est aujourd'hui en vogue et à la base de tous les offices que l'on

(2). C'est le mouvement dont nous avons fait la relation dans notre historique des chambres de commerce. Cette évolution dans le sens de l'appropriation par l'Etat s'est exercée sur les organes représentatifs d'intérêts assez généraux comme ceux du commerce — les chambres de commerce — mais il n'est pas descendu davantage dans le particulier. C'est ainsi que les associations de commerçants, lorsqu'elles ne représentaient que les intérêts qui étaient particuliers à ce genre de commerçants, les chambres d'horlogerie par exemple, n'ont été l'objet d'aucune tentative dans cet ordre d'idées de la part des pouvoirs publics.

(3). Cette opération consiste, sans détacher complètement le rameau de l'arbre, à le coucher en terre dans le but de lui faire prendre racine et de lui donner une vie propre.

crée sur toutes sortes de plans en détachant de l'Administration centrale un service présentant un caractère de spécialisation et de technicité assez poussé et en lui donnant une certaine autonomie administrative, budgétaire, quelquefois financière.

Le premier procédé est imprégné de l'esprit d'autorité : c'est la centralisation

Le deuxième procédé implique au contraire la prédominance de l'esprit de liberté : il s'appelle la décentralisation.

Dans l'histoire, particulièrement dans celle de l'Europe occidentale où tout n'a été qu'action et réaction, les deux mouvements ont prévalu à tour de rôle et l'évolution de l'institution des chambres de commerce les a reflétés tour à tour.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire dans notre historique, il s'est produit d'abord une centralisation administrative et politique assez poussée sous l'Empire romain suivie d'une décentralisation qui alla jusqu'à l'anarchie dans le courant du moyen âge. Le premier de ces deux temps n'a pas connu l'institution des chambres de commerce mais le deuxième en a vu les ancêtres lointains sous forme d'associations poursuivant des buts d'intérêt plus ou moins général.

Ce deuxième temps de ce premier cycle est révolu lorsque la monarchie reprend pour son compte la reconstitution de l'unité nationale et le remembrement de l'État. On voit alors ces associations privées de commerçants tomber de plus en plus étroitement dans la clientèle du pouvoir central puis recevoir de lui un statut légal qui évolue dans le sens du resserrement des liens qui unissent ces associations devenues les chambres de commerce à l'Administration centrale. Ce mouvement s'affirme avec le Consulat : il marque ensuite un temps d'arrêt jusqu'aux premières années de la Monarchie de juillet.

Lorsque toute crainte de dispersion est disparue et que l'unité politique semble ne plus pouvoir même être mise en question, on voit l'avènement du deuxième temps du deuxième cycle pendant lequel le pouvoir central se montre plus disposé à supprimer les entraves et à desserrer les liens de dépendance des chambres de commerce.

Nous avons déjà eu l'occasion de suivre cette évolution dans notre historique ; aussi ne croyons-nous pas opportun de marquer à nouveau tous ces temps de dates précises. Les souvenirs que nous avons pu garder de cette partie de notre étude doivent nous permettre en effet de comprendre les brisures et les interférences que l'on rencontrerait dans la courbe de cette évolution si on la traçait. Nous savons qu'elle ne s'est pas faite d'une façon constante, continue ni régulière. Il y a eu des hauts et des bas dans le cours de chaque mouvement (4).

Quoi qu'il en soit, nous constatons qu'au terme de l'évolution où elles en sont aujourd'hui, il s'est trouvé que les chambres de commerce depuis qu'elles sont sous l'empire de la loi de 1908, c'est-à-dire sous un régime de large recrutement électoral, sont devenues des établissements publics doublement décentralisés (5). Il s'en est suivi pour elles un certain isolement. Devant le relâchement des liens qui les rattachaient à l'Etat, elles ont éprouvé, par un penchant naturel, le besoin de s'épauler les unes les autres et de coopérer dans la recherche des solutions économiques. De là est né un désir timide, que la loi de 1898 a transformé en possibilité, de fédéralisme.

(4). Cette évolution n'a d'ailleurs pas été particulière aux chambres de commerce et même, en sortant du plan économique, on voit qu'elle s'est accomplie encore plus nettement sur le plan politique et administratif : il suffit pour cela de jeter un coup d'œil sur l'histoire des provinces et des départements ou bien sur celle des communes.

(5). D'abord, parce que l'établissement public est par lui-même un procédé de décentralisation, ensuite parce que leur personnel se recrute à l'élection.

Mais ce n'est pas la seule raison qui les a poussées dans la voie de l'association. On sait dans quel état au point de vue administratif se trouvait la France lors de la Révolution. La monarchie, malgré son effort séculaire de centralisation, s'accommodait encore de certains particularismes locaux. La division en généralités avait laissé subsister l'ancienne division ethnique, géographique, économique, administrative et presque politique en provinces. On sait encore que la Révolution brisa tout cela et qu'elle s'attacha à morceler les provinces en départements, en ne tenant volontairement aucun compte des affinités de race, de langage ou de patois, d'intérêts, de goûts des territoires qu'elles découpaient ni de leurs habitants. Plus de Bretons, de Picards, ni de Provençaux : partout des Français, et des Français d'un seul type, standardisés pourrait-on dire.

La chose, qui était une nécessité au point de vue politique, présentait peut-être quelques inconvénients au point de vue économique. Toutefois, tant que les nécessités politiques furent plus fortes que les besoins économiques, on empêcha tout regroupement et tout fédéralisme même sur le plan économique par crainte de voir dégénérer le mouvement économique en un mouvement politique (6).

Lorsque tout danger sembla de ce côté écarté et que l'on fut arrivé par voie de nivellement à une unification complète et parfaite, ces nécessités, qu'on n'éprouvait plus le besoin de réprimer, se firent jour et, ce qui est le plus digne d'être noté, le mouvement naquit et évolua, avec un parallélisme lointain, sur le plan économique en même temps que sur le plan politique ou plutôt administratif. Tandis que le mouvement politique et administratif dut attendre l'arti-

(6). On connaît l'horreur des hommes de la Révolution pour toutes les idées d'autonomisme et de fédéralisme. On sait dans cet ordre d'idées avec quelle énergie terrible et implacable furent traités les Girondins et avec quel acharnement on s'attacha à étouffer le mouvement vendéen.

cle 8 du décret du 5 novembre 1926 pour obtenir une adhésion gouvernementale, le mouvement économique commença à se dessiner dès 1898 avec l'article 18 de la loi du 9 avril de cette année par le moyen et l'intermédiaire des chambres de commerce (7).

Cela ne s'était naturellement pas fait du jour au lendemain. Il y avait eu des tentatives nombreuses avant d'arriver au but.

Dès le 26 décembre 1884, une proposition de loi fut déposée par M. Pierre Legrand sur la demande de la chambre de commerce de Lille. Elle proposait d'instaurer des conseils régionaux du commerce au nombre de huit, chacun dans une des huit régions que formerait la France. Ces conseils régionaux, qui constituaient un nouveau rouage administratif, étaient composés de tous les présidents de chambre de chaque région et en outre d'un délégué par chambre. Cette création répondait, d'après l'exposé des motifs, à deux considérations : d'abord l'intérêt qu'il y avait pour le gouvernement et les chambres « que toutes les questions concernant le commerce ou l'industrie puissent être étudiées, région par région, dans les chambres consultatives (8) ou de commerce des départements intéressés réunies en conseil » et qu'elles ne parviennent au gouvernement « qu'après une discussion approfondie, un examen complet et contradictoire et entièrement dégagées de toute considé-

(7). Dès le 28 octobre 1874, le ministre de l'Agriculture et du Commerce s'était ainsi exprimé dans une circulaire ministérielle : « Elles — les chambres de commerce — ne sont pas les organes de tel ou tel intérêt local ; elles sont la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie. » Cette affirmation les qualifiait donc pour représenter, par leur groupement, les intérêts de la région dont faisaient partie les chambres membres de ce groupement et non pas seulement les intérêts économiques de leur ressort.

(8). On voulait parler des chambres consultatives des arts et manufactures qu'on a tendance aujourd'hui à assimiler aux chambres de commerce et à vouloir fusionner avec elles.

ration purement locale ». Une réunion était prévue pour ce faire au moins tous les trois mois. Quant à l'autre considération à laquelle répondait la proposition, c'était, comme nous avons eu l'occasion de le voir à propos de la mention que nous en avons déjà faite dans notre étude de l'organe central, la désignation par l'élection de représentants au Conseil supérieur du Commerce.

Un projet déposé par M. Locroy, ministre du Commerce, le 2 février 1886 constatait dans son exposé des motifs qu'il n'y avait pas de raison de refuser aux chambres de commerce ni non plus aux chambres consultatives des arts et manufactures ce qu'on permettait aux syndicats professionnels et il les autorisait, dans son article 22, à s'entendre « sur les objets entrant dans leurs attributions » et à se réunir en conférences « pour traiter de leurs intérêts communs ».

Une proposition de MM. Félix Faure et Jules Siegfried prévoyait des groupements de chambres de commerce régionaux constituant les collèges qui devaient procéder à l'élection des membres du Conseil supérieur du Commerce. Le système était toutefois assez étrange. Ces membres des chambres de commerce une fois réunis, ils devaient élire un représentant au Conseil du Commerce appartenant à l'industrie qui occupait la première place dans la région.

Sur ces entrefaites, le ministre de la Marine ayant pris avec l'autorisation du ministre du Commerce l'initiative d'une espèce de congrès des chambres de commerce et ayant chargé la chambre de Paris de son organisation, M. Bauzérian, sénateur, interpella M. Dautresme, ministre du Commerce, au cours de la séance du Sénat du 14 novembre 1887 et contesta ce droit de réunion. Le ministre n'insista pas, mais il essaya de détacher et de faire hâter le vote des dispositions de la loi, que l'on préparait sur les chambres de commerce, qui établissaient expressément ce droit contesté. M. Bauzérian soutenait que l'on ne pouvait déduire du silence de la législation le droit pour les chambres de com-

merce de se réunir. La législation, disait-il, ne chargeait les chambres de commerce de donner que des avis personnels et de les donner isolément au Gouvernement et elle ne tolérerait nulle part que les délégués d'une chambre de commerce pussent au cours d'un congrès être amenés à abandonner les opinions de leurs mandants pour se rallier à celle d'une majorité et à déformer ainsi la pensée économique d'une chambre et de la région qu'elle représentait. De l'autorisation de correspondre, il n'y avait nullement lieu de déduire la possibilité de créer un nouveau rouage représentatif sous la forme d'une espèce de conférence intercamérale.

Peu après, le 12 décembre de la même année, M. L. Renard déposa en son nom un projet de la commission parlementaire qui avait examiné les propositions de loi que nous avons citées plus haut. Ce projet reprenait les dispositions de ces propositions précédentes tendant à permettre les ententes entre chambres de commerce.

De même, une proposition de M. Locroy du 19 novembre 1889, une proposition de M. Félix Faure de même date, une proposition de MM. L. Renard et autres du 23 novembre 1889, une proposition de MM. Jules Siegfried et autres du 28 novembre 1889, un projet du Gouvernement du 27 février 1890 acceptaient tous dans les mêmes termes le principe d'une possibilité d'entente entre les chambres de commerce pour les sujets entrant dans leurs attributions. Un projet de la commission parlementaire chargée de les étudier déposé à nouveau en son nom par M. L. Renard le 17 juin 1890 reproduisait ces mêmes dispositions en y ajoutant que les chambres de commerce pourraient établir des conventions à l'effet d'entreprendre, de subventionner ou de conserver à frais communs des établissements institués à l'usage du commerce ou utiles au commerce et à l'industrie.

Cette possibilité d'entente des chambres de commerce toutefois ne fut jamais dans tous ces projets ou propositions de loi qu'une disposition au milieu de bien d'autres puisqu'il

s'agissait, dans toutes, de réformer complètement le statut des chambres de commerce.

Une proposition de loi consacrée uniquement à ce côté de la question fut déposée par M. Mesureur le 24 novembre 1890. Elle fut l'origine de la réforme. Voici le texte qui était proposé : « Art. 1. — Les chambres de commerce peuvent tenir des assemblées collectives pour s'entendre sur les intérêts qu'elles représentent et émettre des avis communs, sous la seule condition de se renfermer dans le cercle de leurs attributions. — Art. 2. — Les chambres de commerce peuvent correspondre directement entre elles, avec les chambres consultatives (9) et les administrations publiques de leur circonscription pour toute question relative aux intérêts commerciaux et industriels du pays. »

Adoptée par la Chambre des députés le 27 novembre 1894, elle fut renvoyée, au Sénat, à une commission saisie elle-même d'une proposition de M. Durand-Savoyat réformant toute l'organisation des chambres de commerce.

Le gouvernement, d'un autre côté, s'était disposé à faire cette réorganisation au moyen d'un décret et avait déjà fait approuver un projet par le Conseil d'Etat. Prié de surseoir par la commission, il laissa faire cette dernière et celle-ci, pour éviter toute discussion, adopta le texte du projet de décret, après un rapport de M. Mesureur lui-même, en laissant subsister toutefois l'article 2 de la proposition de ce dernier. Cette partie de la proposition constitua, avec la disposition suivante, l'article 18 de la loi :

« Elles peuvent provoquer par l'entremise de leurs présidents une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives. » D'autre part l'article 24 de la loi s'exprimait ain-

(9). L'ordonnance du 16 juin- 1^{er} juillet 1832 dans son article 11 avait déjà permis aux chambres de commerce cette correspondance avec les chambres des arts et manufactures, mais n'avait pas fait allusion à une correspondance possible avec d'autres chambres de commerce.

si : « Les chambres de commerce peuvent sous réserve de l'autorisation ministérielle se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun. » Il faut croire par ailleurs que toutes les craintes auxquelles nous avons fait allusion dans le début du présent chapitre n'étaient pas encore dissipées puisque le même article 24 prévoyait que « si des questions autres que celles qui » étaient « prévues ci-dessus étaient mises en discussion, le préfet déclarerait la réunion dissoute » et que « toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871. » (10) (11).

Cette possibilité une fois offerte aux chambres de commerce, il nous faut constater, non sans étonnement, qu'elle demeura à l'état virtuel et que, contrairement aux prévisions, les chambres ne se hâtèrent pas d'en user.

L'initiative privée devait pourtant leur montrer les voies de ces ententes régionales, comme le signalait plus tard dans un rapport du 21 novembre 1917 M. M. Leclerc, membre de la chambre de commerce de Paris. « L'union des Syndicats des Alpes et de Provence, y disait-il, est dans l'ordre agricole un exemple frappant de régionalisme pratique ; en Lorraine et dans le sud-est, des banques privées se sont groupées pour vivifier les industries régionales ; les Universités, par leurs instituts techniques, exercent une action

(10). Cette loi s'appliquait aux conseils généraux et l'article 34 prévoyait que dans un cas similaire, c'est-à-dire celui de délibération prise hors des sessions, il pourrait y avoir lieu à l'application des peines déterminées par l'article 285 du Code pénal.

(11). Il faut se souvenir encore ici, pour expliquer toutes ces craintes et toutes ces timidités, que le droit d'association, en dehors des syndicats professionnels, n'était pas encore légalement reconnu aux individus — il fallut attendre la loi de 1901 — et qu'on s'est en général montré toujours plus réfractaire à consacrer ce droit d'association lorsqu'il s'agissait de collectivités.

bienfaisante sur le développement industriel des régions dont elles sont les capitales intellectuelles. »

Peut-être ne fut-ce là qu'un exemple de l'indolence que le public montre toujours dans l'application des lois, même lorsqu'elles sont avantageuses. « Les lois, a dit Hauriou, sont, comme les voies ferrées, des lignes sur lesquelles le public est incapable de circuler tout seul. » (12).

Toujours est-il que la possibilité de ce régionalisme qu'une grande partie de l'opinion publique semblait souhaiter et réclamer si ardemment à l'époque et qui était offerte par la possibilité de groupement et de fédéralisme des chambres de la loi de 1898 ne fut pas sérieusement utilisée.

On semblait se rendre compte que le problème n'était pas si simple et qu'il était impossible de le résoudre en se plaçant sur le plan uniquement économique. Les cadres, dans lesquels se constitueraient des régions exclusivement économiques, semblaient trop fragiles tant qu'on ne les étayerait pas par d'autres cadres administratifs. La réforme devait prendre alors une telle envergure qu'elle semblait presque irréalisable. On s'apercevait de la quasi-impossibilité de centraliser tous les grands services en un seul point qui devait être le lieu géométrique en même temps que le chef-lieu de la région et de la discordance des ressorts de chacun de ces grands services. Chaque corps d'armée s'étendait sur un vingtième du territoire, chaque cour d'appel sur un vingt-cinquième, chaque académie sur un seizième. Quand on connaît les rivalités qui existent entre départements, entre grandes villes, etc., la possibilité d'une refonte ne semblait plus qu'un mirage fallacieux et illusoire et sa mise en œuvre devenait extrêmement hypothétique.

L'idée pourtant n'était pas abandonnée. Les publicistes

(12). Les illustrations de cet état d'esprit sont fréquentes : il fallut créer au ministère de l'Agriculture un service des améliorations agricoles pour faire bénéficier les intéressés d'un type d'association syndicale très avantageux créé par la loi du 21 juin 1865.

continuaient de parler régionalisme et nombreux étaient ceux qui s'accordaient à voir dans un essai de réveil de la vie provinciale le remède à tous les maux.

Les projets germaient et fusaient de partout.

Une solution consistait à créer des assemblées régionales élues sur la base de la représentation des intérêts économiques en leur donnant des pouvoirs de décision. Elle semblait devoir être écartée pour les raisons que nous avons énoncées et examinées lors de notre étude de la représentation des intérêts, raisons que nous ne croyons pas utile de rappeler ici.

Une autre solution prévoyait la constitution de grands conseils régionaux avec, à côté, des préfets régionaux, reprenant ainsi en quelque sorte et d'assez loin les idées de Turgot, Necker et Calonne à la fin de l'ancien régime (13).

Les attributions de ces conseils auraient été similaires à celles des conseils généraux mais elles auraient porté seulement sur les affaires qui auraient débordé le cadre des départements.

Une autre formule encore préconisait l'extension de la loi du 22 mars 1890 autorisant la constitution des syndicats de communes, personnes morales distinctes érigées en établissements publics, aux départements à l'exemple de l'Espagne où des unions de ce genre, appelées *mancomunidades*, groupaient certaines circonscriptions administratives et territoriales. Ce fut, comme nous l'avons dit plus haut, le système que devaient consacrer les décrets de 1926.

(13). A la veille de la Révolution, on s'aperçut du ralentissement que la centralisation avait apporté à la vie des provinces et la monarchie expirante essaya de ranimer cette vie provinciale en créant un système de municipalités affectées à des circonscriptions de plus en plus étendues et se superposant les unes aux autres suivant une échelle dont le dernier degré était occupé par les municipalités provinciales. La réforme se trouvait facilitée par la façon dont le royaume était déjà divisé en provinces.

Les opinions divergeaient aussi lorsqu'il s'agissait de délimiter la circonscription des régions qu'on voulait créer, les uns préconisant purement et simplement le retour à l'ancienne division des provinces, les autres traçant arbitrairement des frontières basées sur le chiffre de la population du territoire qu'elles enfermaient.

Rebus sic stantibus, il fallut le coup de fouet de la guerre pour qu'on se décidât à faire quelque chose. Il ne pouvait naturellement être question à ce moment de procéder à une mise en œuvre totale de l'idée de régionalisme avec toutes les conséquences qui en auraient découlé à toutes sortes de points de vue et principalement au point de vue administratif. Il aurait d'ailleurs fallu faire appel au Parlement et à des rouages de l'Etat trop difficiles à manier car ces rouages étaient alors sollicités par des problèmes extrêmement graves et pressants.

D'un autre côté, avec la guerre de longue durée et les méthodes tactiques qui se révélaient, on se rendit compte que les questions économiques allaient jouer presque autant que les questions purement militaires et stratégiques, un rôle de première grandeur et qu'il était nécessaire d'organiser, de normaliser pour employer un néologisme à la mode, l'économie du pays.

On ne pensa toutefois pas tout de suite aux possibilités qu'offrait la loi du 9 avril 1898 et un décret du 25 octobre 1915 institua dans chaque région de corps d'armée un Comité Consultatif d'Action Economique pour la durée de la guerre. Ces Comités, rattachés au sous-secrétariat d'Etat du Ravitaillement et de l'Intendance, avaient pour mission « de rechercher les mesures propres à maintenir et à développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région. » Une large place y était naturellement occupée par les représentants des intérêts économiques de la région, membres des chambres de commerce, des chambres des arts et manufactures, des sociétés d'agriculture. Toutefois, le sous-se-

crétariat d'Etat du Ravitaillement auquel ils étaient rattachés étant lui-même rattaché au ministère de la Guerre, la mainmise de l'élément militaire y était complète. Quoique l'existence de ces comités n'avait été prévue, dans le décret qui les instituait, que pour la durée de la guerre, disons tout de suite qu'ils ne disparurent pas avec les hostilités et qu'un décret du 28 février 1919 devait consacrer cette survivance en les virant en quelque sorte du ministère de la Guerre au ministère du Commerce.

Entre temps, le Ministre du Commerce, qui était à l'époque M. Clémentel, avait pensé à utiliser les articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898 pour procéder au groupement des énergies et des forces économiques au moyen des chambres de commerce. Aussi avait-il adressé le 25 août 1917 aux présidents des chambres de commerce de France une lettre circulaire où il exposait qu'il s'apercevait, à un moment où il était absolument urgent d'apporter la plus grande énergie à intensifier la production, que les chambres de commerce ne pourraient le seconder utilement dans cette œuvre d'intérêt national à cause de l'exiguité de leur ressort. Par contre, écrivait-il, la constitution de groupements de chambres de commerce en usant des dispositions de la loi de 1898 que nous connaissons, pouvait permettre, par cette association même, d'élever leur activité du plan purement local à un plan général. Aussi le ministre prévoyait que des groupements pourraient être constitués par les chambres de commerce comprises dans chacune des seize régions économiques que l'on découperait suivant un état joint à sa lettre circulaire. Le ministre terminait en demandant aux présidents des chambres de lui transmettre l'avis et les suggestions de leurs compagnies sur le plan qu'il leur proposait d'adopter et la somme d'argent qu'elles croiraient pouvoir distraire de leurs ressources pour procéder à la mise en œuvre et à l'entretien des services que l'on serait éventuellement amené à créer pour la réalisation de ce projet.

La clôture des hostilités ne mit pas fin à cette tentative.

Les nécessités économiques ne s'avérèrent pas moins impérieuses après la guerre que pendant et, après l'effroyable gaspillage de richesses économiques, le besoin d'un redressement se faisait sentir avec acuité. Les services que d'un autre côté les Comités consultatifs qu'on avait laissé subsister rendaient ou pouvaient rendre étaient assez limités en raison de leurs attributions purement consultatives.

Aussi, dès le 5 avril 1919, le Ministre procéda par arrêté ministériel à la création officielle des seize groupements économiques régionaux prévus et y engloba cent trente-six chambres de commerce que l'arrêté désignait. Il était prévu que les chambres de commerce dont les intérêts déborderaient des cadres de la région où elles étaient comprises pourraient s'affilier aussi au groupement économique sur lequel ces intérêts chevauchaient. On prévoyait la création de sous-régions, par exemple celles du bassin de la Seine et du bassin de la Loire qui se rattachaient au Groupement économique de la Région parisienne.

Le Ministre du Commerce de plus, dont le département avait hérité des Comités consultatifs d'action économique, prit dès le lendemain, soit le 6 avril 1919 un arrêté par lequel il greffait ces organismes qu'il démilitarisait, les armes le cédant à la toge, sur les Comités régionaux de chambres de commerce. Les Comités consultatifs ayant été placés auprès des vingt commandements de corps d'armée, étaient au nombre de vingt. Les Groupements économiques n'étaient que seize. Le réajustement se fit progressivement, les régions économiques étant portées dans la suite au nombre de vingt par divers arrêtés ministériels qui devaient, en même temps, modifier la répartition des chambres qui avait été faite. En attendant, les Comités consultatifs qui n'étaient pas installés dans des chefs-lieux de Groupement économique demeuraient sous le nom de Sous-Comités.

Après avoir créé, il fallait organiser. Un arrêté du 12 avril 1919, que des instructions de même date se chargèrent d'expliquer, s'en occupa.

Tout d'abord, les Groupements régionaux devaient être administrés par des Comités composés des présidents de chacune des chambres de la région et de délégués de ces chambres dont le nombre variait en proportion du nombre des patentables de la circonscription des chambres. Disons tout de suite que cette disposition n'ayant donné droit pour la plupart des chambres de commerce qu'à un seul représentant, les membres des Comités ne furent pas assez nombreux pour pouvoir délibérer dans de bonnes conditions et que M. Isaac, ministre du commerce, dut assurer par la suite à chaque chambre de commerce un délégué en plus de son président quel que fût le nombre des contribuables de son ressort. — Instructions ministérielles du 21 juin 1920.

Un bureau avec un président était prévu pour chaque Groupement. On prévoyait aussi à côté de ce bureau un inspecteur spécial chargé de la liaison entre l'Administration centrale et les Groupements régionaux et faisant ainsi fonction de rouage intermédiaire.

Le but de régionalisme que l'on voulait donner exclusivement à cette organisation se marquait nettement dans l'article 4. Il y était dit que le groupement ne pouvait s'occuper que des questions intéressant au moins deux chambres de commerce. Il s'agissait donc pour le Comité régional d'arbitrer ces questions et non pas de s'immiscer dans les autres. On voulait en effet laisser entières et exclusives pour ces dernières la compétence et la responsabilité des chambres.

Suivait la règle que les décisions prises à la majorité ne lieraient pas la minorité et même que les chambres de commerce ne seraient définitivement engagées qu'après ratification des engagements pris par leurs présidents et leurs délégués éventuels (art. 4).

L'article 6 admettait la création autour des ports de « zones d'influence du port » débordant la région économique où le port était compris de façon à ce que les chambres de commerce de certaines régions intéressées par le port, mais

non limitrophes de la région où était compris le port, pussent adhérer tout au moins à cette zone d'influence sans passer par région interposée.

Quant aux attributions des Groupements, elles étaient celles des chambres de commerce énumérées dans la loi de 1898. Les Groupements étaient même habilités à « recevoir la pleine propriété des établissements créés avec des ressources privées... » Quant à ceux créés avec les fonds publics, ils en étaient propriétaires ou simplement administrateurs suivant que ces fonds étaient leur propriété ou celle de l'Etat, du département ou de la commune. Ils pouvaient être déclarés concessionnaires de travaux publics. Les instructions disposaient même que « l'énumération de ces établissements — établissements que les Groupements économiques régionaux pouvaient être appelés à administrer — était énonciative et non limitative et que les concessions de services publics pouvaient s'entendre de tous les services créés dans l'intérêt du commerce et de l'industrie. »

En ce qui concernait l'administration financière, les ressources nécessaires au fonctionnement du Groupement et des services qu'il pourrait créer seraient couvertes par les parts contributives des chambres de commerce en faisant partie. Ces parts contributives étaient elles-mêmes couvertes par le moyen de l'imposition (art. 9). Les instructions détaillaient que l'on aurait recours à des centimes additionnels prélevés sur les contribuables désignés par la loi pour subvenir aux frais de fonctionnement des chambres de commerce, c'est-à-dire sur les patentables, après autorisation par le ministre.

Des dispositions particulières étaient prévues pour la contribution des chambres de commerce affiliées à deux Groupements.

Les comptes et budgets des Comités régionaux devaient être présentés directement au ministre. — Pour les chambres de commerce, ce sont les préfets qui opèrent cette transmis-

sion au ministre. — Le délai pour ce faire était de trois mois au lieu des six mois accordés aux chambres de commerce.

Telle était l'organisation prévue dans ses grandes lignes par le ministère du Commerce.

Quelle en était la valeur ?

Il semble tout d'abord, avant de s'en faire une opinion définitive, qu'il faille bien se pénétrer de l'idée d'opportunisme à laquelle a répondu cette organisation. Elle fut, au moment de sa conception, une mesure de circonstance qui subsista en attendant mieux.

Cela posé, nous nous expliquerons plus facilement quelques remarques que nous allons être appelé à lui faire.

Au point de vue juridique d'abord, l'encouragement que l'on y donnait aux Groupements régionaux à s'atteler à des entreprises d'ordre privé dont l'énumération était encore plus longue et plus compréhensive que celle qui avait été faite législativement pour les chambres de commerce semble, pour les raisons que nous avons énoncées dans le précédent chapitre, en contradiction formelle avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie consacré au profit des individus par le décret des 2-17 mars 1791. Les chambres de commerce et, par leur intermédiaire, leurs groupements jouissent en effet, grâce à la faculté d'imposer que leur donne l'article 24 de la loi du 9 avril 1898 mis en œuvre dans l'article 9 de l'arrêté ministériel du 12 avril 1919, de ressources suffisamment extensibles pour leur permettre, en travaillant sans bénéfice, de faire une concurrence meurtrière aux entreprises privées. L'affirmation par le ministre, dans les instructions dont il accompagnait son arrêté, qu'il n'y avait « pas lieu, en l'espèce, de se référer à une règle qui ne laisserait place à l'action du groupement qu'en cas d'abstention de l'initiative privée » et que « même au cas où cette initiative était en mesure de se produire, celle du groupement des chambres de commerce ne devait pas être écartée », mais au contraire qu'elle devait, toujours

en le citant *ad litteram*, « être encouragée » semble tellement en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière qu'elle n'aurait probablement pas trouvé grâce devant cette juridiction si un recours en excès de pouvoir pour violation de la loi avait soumis le cas à son jugement (14). Sur ce point déjà, ce ne fut donc que par une tolérance d'opportunité que le système put fonctionner.

Il semble que, pour rester sur le même plan d'idées, on eût été à la rigueur mieux inspiré en préconisant le système des économies mixtes, si fort en vogue aujourd'hui que les décrets de 1926 en ont permis l'emploi aux communes et qui, sans évincer complètement l'industrie privée, aurait permis aux chambres de commerce ou à leurs Groupements de contrôler ces entreprises et de procurer ainsi au public, « non seulement l'avantage du bon marché, mais encore toutes les garanties qui s'attachent au fonctionnement de services qui n'ont d'autre but que de défendre au mieux l'intérêt général », suivant le but visé par les instructions explicatives de l'arrêté.

Il est difficile d'autre part d'admettre sans beaucoup de bonne volonté la création par simple arrêté ministériel d'une nouvelle personne morale distincte de celles des chambres qui la composent surtout que les textes ministériels semblent dans leur esprit lui reconnaître la même capacité et la même personnalité qu'aux chambres de commerce et qu'ils lui donnent par là même la qualité d'établissement public.

Cela semble d'autant plus difficile à admettre que certaines autres dispositions du même arrêté paraissent justement en contradiction avec le concept du Groupement ré-

(14) Et ce surtout parce que la principale justification à cette façon de faire que le Conseil d'Etat soit disposé à admettre suivant sa jurisprudence traditionnelle (Arrêts Casanova, 29 mars 1901 — Commune de Septèmes, 3 juillet 1909), c'est-à-dire la carence des entreprises privées, était ainsi explicitement et formellement répudiée.

gional personne publique distincte. La démonstration, peut-être un peu longue, en est assez facile à faire.

L'article 4 de l'arrêté s'exprime ainsi : « La compétence du comité régional ne s'étend qu'aux questions intéressant au moins les circonscriptions de deux des chambres de commerce agréées au groupement.

« Les décisions du comité et du bureau sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, le président a voix prépondérante.

« Cependant, une chambre de commerce peut toujours, en ce qui la concerne, refuser de s'associer à une décision du comité. Ce refus ne peut d'ailleurs faire échec à la décision de la majorité que dans les limites de la circonscription de la chambre de commerce intéressée, la dite décision restant exécutoire pour le reste du territoire de la région. »

On pense ici involontairement au droit international et on est tenté de faire une comparaison entre les groupements de chambres et les groupements d'états. On s'aperçoit alors par ce parallèle, que les règles qui régissent ces Groupements régionaux ressemblent beaucoup plus à celles de la Confédération d'états qu'à celles de l'Etat fédéral. C'est de cette constatation que nous nous réservons de tirer plus loin la conclusion qui nous intéresse.

C'est ainsi que, d'après la première partie de l'article 4 de l'arrêté et de même que pour la Confédération, l'activité du Groupement ne peut s'exercer que pour les affaires externes et intéressant plusieurs de ses membres et non pas pour celles du ressort exclusif de l'un de ces membres : c'est le contraire pour l'Etat fédéral.

Dans la Confédération, par ailleurs, l'organe délibérant a le caractère d'un congrès diplomatique et les décisions ne sauraient y être prises qu'à l'unanimité car la souveraineté de chacun des membres reste entière tandis que dans l'Etat fédéral la majorité lie la minorité. De même, dans le Groupement régional, une chambre de commerce peut toujours,

en ce qui la concerne, refuser de s'associer à une décision du comité (article 4 cité plus haut).

Enfin, les chambres de commerce ne s'affilient que volontairement au Groupement régional et y conservent, comme les états de la Confédération et non comme ceux de l'Etat fédéral, le droit de sécession.

On pourrait poursuivre encore la comparaison en disant que, de même que dans la Confédération d'états, les délibérations de l'organe représentatif des membres du groupe ne sont valables qu'après ratification par les chambres intéressées des décisions de leurs délégués.

Or la Confédération n'est qu'un groupement d'états et non une association d'états au sens juridique du mot association de même que le Groupement économique n'est par définition même et ne peut être suivant les données de l'hypothèse qu'un groupement de chambres de commerce et non pas une association de chambres de commerce. La conséquence, et c'est là que nous voulions en arriver par cette longue démonstration, c'est qu'il n'existe pas plus pour l'une que pour l'autre une personnalité distincte du Groupement et que par conséquent — puisqu'il n'y a pas une personne distincte de celles qui composent le groupement — le *substratum* nécessaire manque à tous les droits que l'on s'efforce de reconnaître au Groupement régional. C'est ainsi par exemple que lorsque l'arrêté dispose dans son article 7 que « les groupements régionaux sont habiles à recevoir la pleine propriété des établissements créés avec des ressources privées », il y a là une conception tout à fait antijuridique mais qui s'explique par le fait que, pour les services du ministère du Commerce, l'exactitude juridique ne peut pas être une préoccupation professionnelle.

Il était donc contraire à la nature des choses de voir une personnalité distincte de celle des chambres qui le composent dans le Groupement économique. La création de cette personnalité aurait pu par l'érection des Groupements ré-

gionaux en établissements publics résulter d'une loi ou d'un décret. Ce n'a pas été le cas — Un simple arrêté ministériel n'y pouvait suffire et, *quod erat demonstrandum*, celui du 12 avril 1919 nous semble par là même frappé d'incompétence.

La conséquence, c'est que la personnalité de ce nouveau rouage et son existence en tant qu'être juridique distinct ne sont que des fictions et que le patrimoine qu'on s'est efforcé de constituer à l'usage de ces Groupements régionaux ne peut qu'être tenu en mains communes et administré non pas de *jure* tout court, mais de *jure societatis* comme dans les associations non déclarées. La règle de l'indépendance de la minorité par rapport à la majorité que nous avons rencontrée en est une confirmation et elle se vérifierait particulièrement au cas où il y aurait lieu, par la disparition du Groupement, à dévolution de ses biens.

C'est aussi pourquoi la situation des établissements que ces Groupements peuvent créer ne semble pas beaucoup différer en droit de celle de ces Offices de Transports que des chambres de commerce avaient organisés bien antérieurement par un procédé de synergie (15).

Ce ne fut donc que par la vigoureuse impulsion du *deus ex machina*, de l'animateur que sait être M. le président Clémentel et par le désir et la bonne volonté des participants que ces rouages purent fonctionner sans trop de grincements, ni de heurts.

A l'étranger, en Prusse par exemple où l'on rencontre aussi des groupements de chambres de commerce, l'erreur qui consistait à créer des groupements de chambres de commerce et à ne leur donner qu'une existence de fait par l'attribution de divers droits et de diverses charges semble avoir été évitée par l'ordonnance organique du 1^{er} avril 1924

(15). Ces Offices étaient des agences de renseignements sur les transports soit par voie ferrée, soit par eau, qui fonctionnaient aux frais des chambres de commerce et étaient administrées par elles.

qui s'exprime ainsi : « Les chambres de commerce voisines peuvent, avec l'autorisation du ministre du Commerce et de l'Industrie, constituer une association d'utilité publique aux fins de se livrer en commun à l'accomplissement exclusif de tâches déterminées. La dite association est une institution de droit public. » De cette institution comme établissements publics, régulière au point de vue juridique puisque faite par ordonnance et non par simple arrêté ministériel, découle une règle bienfaisante qui nous fait penser à certaines dispositions semblables de notre loi du 21 juin 1865, article 12, sur les associations syndicales autorisées : « Le ministre du commerce et de l'industrie peut ordonner la constitution d'une association de ce genre lorsque la moitié au moins des chambres intéressées donne son approbation et que les chambres consentantes comprennent plus de la moitié de la totalité des firmes inscrites de toutes les chambres intéressées. » Il n'est pas question ici de la règle de l'unanimité et, naturellement, les réalisations fécondes peuvent s'opérer plus facilement, les intérêts particuliers étant primés par l'intérêt général. Toujours en Allemagne, une ordonnance du 27 mars 1924 consacre l'existence et la personnalité du groupement des chambres wurtembourgeoises appelé *Handelstag*.

Demandons-nous maintenant, après cet examen de l'organisation au point de vue juridique, quelle en fut et quelle en est la valeur au point de vue économique.

Constatons tout d'abord que son action semble assez effacée et que les résultats ne paraissent pas très probants et disons en tout de suite la raison, principale au point qu'elle éclipse presque toutes les autres : la fragilité des cadres, seulement économiques, que l'on traçait à ce pseudo-régionalisme et que tout le monde semble s'être mis d'accord aujourd'hui pour reconnaître devoir être étayés administrativement.

D'abord il faut remarquer que, même sur le terrain économique, les groupements de chambres de commerce ne sont

pas qualifiés pour parler au nom de tous les intérêts économiques : rien ne les qualifie, et ils ne sont pas mandatés en effet, pour parler au nom des intérêts agricoles qui sont cependant parmi les plus directement intéressés dans le problème du régionalisme puisqu'il faut convenir que ce sont eux qui sont liés au sol du plus près et que c'est ce sol qui commande au régionalisme à l'important point de vue de la géologie et à celui de l'orographie. Les chambres d'agriculture n'ont en effet jamais été invitées (16) à faire partie de ces groupements qui s'étaient pourtant octroyé le droit de parler au nom de tous les intérêts économiques de la région (17).

Quid aussi des industries florales qui touchent à l'agriculture d'aussi près qu'à l'industrie et au commerce ? Leurs intérêts seront-ils suffisamment représentés dans ce concert des intérêts économiques de la région ?

D'ailleurs l'agriculture n'a-t-elle pas sur l'industrie des transports une influence considérable et la viticulture ne commande-t-elle pas dans le Midi à la direction et au nombre des voies ferrées ?

En admettant même que ces lacunes soient comblées, le système resterait peut être encore incomplet. Ce dernier prétend en effet diviser le pays en régions économiques avec à la tête de chacune d'elles un organe pseudo-représentatif des forces économiques de la région. Il est facile de constater que ces forces ne sont pas exclusivement celles du patronat. De quel droit négliger les forces du travail dont l'adjonction seule peut constituer la synthèse complète des

(16). Il ne semble d'ailleurs pas qu'elles pouvaient l'être dans le silence des textes.

(17). On pourrait peut-être discerner une légère amélioration à cet état de choses dans l'arrêté du 6 avril 1919. Cet arrêté ministériel a rattaché aux Groupements régionaux les Comités Consultatifs d'Action économique qui comprenaient, aux termes du décret du 25 octobre 1915 qui les avait créés, des membres des sociétés et associations d'agriculture et des syndicats professionnels ou agricoles de la région.

forces économiques ? C'est d'autant moins admissible aujourd'hui que cette formule a triomphé dans le Conseil national Economique et que l'organisation paritaire est goûtée au point qu'on y veut voir un des gages de paix sociale les plus sérieux. Ce serait alors, si on devait accéder à cette formule, reconstituer en quelque sorte les Conseils régionaux du travail de 1900 et de 1901 de M. Millerand en élargissant toutefois considérablement leurs attributions.

C'est dans ce sens que l'Allemagne a résolu le problème et ce, malgré la division régionale déjà faite par la délimitation des pays qui la composent. L'article 165 de la Constitution allemande dont nous avons eu déjà l'occasion de parler à propos du Conseil national économique prévoit en effet un découpage du pays par régions économiques dont les limites se superposeront aux autres limitations territoriales. Ces régions économiques doivent être pourvues de Conseils économiques régionaux constitués suivant la formule paritaire. Il va sans dire que le rôle des chambres de commerce sera, selon toutes probabilités, notablement diminué par cette création. Aussi témoignent-elles d'une certaine froideur à l'égard de cette organisation.

Un autre défaut de l'organisation de 1919 était la fixité et la rigidité des cadres qu'elle traçait. La souplesse, qui constituait un des principaux avantages de la loi de 1898, disparaissait. Il s'ensuivait comme le faisait remarquer dès le 21 novembre 1917 un rapport de M. M. Leclerc, membre de la chambre de commerce de Paris, que des chambres de commerce qui pouvaient s'unir et s'étaient unies sans entraves en profitant des dispositions de la loi de 1898 pouvaient, en n'étant pas comprises dans le Groupement économique, se trouver exclues d'une union qui ne comprendrait donc plus tous les intéressés. Renoncer dans l'état des choses de l'époque à la souplesse de l'instrument qu'était la loi de 1898 aurait été « perdre un avantage certain pour un profit aléatoire ». Le décret du 5 novembre 1926 qui a marqué lui aussi une étape dans la voie du régionalisme, mais sur le plan

administratif, n'est pas tombé dans cette erreur et, en permettant aux départements de se syndiquer suivant leur volonté seule comme la loi du 13 novembre 1917 l'avait permis aux communes, le but, bien précisé par l'exposé des motifs, était de « favoriser ainsi la création de régions économiques si ardemment désirées par certains, mais de régions très souples se constituant suivant les besoins et offrant, sans en avoir les inconvénients, les avantages de régions territoriales à cadres fixes ».

Mais de toutes ces critiques, la principale, celle que nous avons énoncée plus haut dès l'abord, c'était l'absence, pour les régions que l'on avait découpées, de points d'appui autres que les frontières économiques. En admettant même le mieux, c'est-à-dire que cette délimitation des régions économiques ait respecté l'histoire, la géographie, la géologie, l'orographie, les conditions climatiques, la démographie et l'ethnographie, il ne semble pas que cela aurait pu suppléer à la nécessité pour ces cadres économiques d'être doublés de cadres administratifs. Il semblait indispensable que la vie économique se poursuivît avec la même cadence que la vie administrative, une fois qu'elles auraient été accordées, au sens musical de ce dernier mot.

Lorsque la question du régionalisme se posa pour la première fois en France, c'est à dire, alors que peu de gens s'en doutent, dès le début de la deuxième moitié du XVIII^e siècle, ce fut aussi à une réforme économique que l'on pensa d'abord. Lorsque la monarchie fut arrivée par une lutte opiniâtre à supprimer les Etats provinciaux ou à les anéantir, les Economistes en général, le marquis de Mirabeau et le Trosne en particulier (18), ne manquèrent pas de s'apercevoir que la monarchie avait, dans son effort de reconstitution de l'unité nationale et de l'Etat, dépassé la mesure et abouti à frapper de langueur la vie provinciale. Mais dans les

(18). Ils avaient même été précédés dans cette voie par de bons esprits comme Fénelon et Saint-Simon.

remèdes qu'ils préconisaient pour revigorer cette vie des provinces, il ne vint à l'idée d'aucun d'entre eux de se cantonner sur le terrain économique et ils ne demandèrent rien moins que la résurrection générale des Etats provinciaux. Cela revient à dire qu'ils préconisaient de mener les deux choses de front au cours de la réforme et, en tout cas, de ne pas faire aboutir une sans l'autre. Turgot, lui même Economiste, ne manqua pas, en entrant dans la voie des réalisations par la préparation d'un plan de réforme, de proposer la création de corps administratifs appelés municipalités et se superposant les uns aux autres jusqu'aux Assemblées de province. A part quelques essais partiels satisfaisants, la réforme d'ensemble fut ajournée de nombreuses fois pour n'être réalisée qu'à la veille de la Révolution. Son seul résultat tangible fut de créer dans le royaume une profonde agitation qui hâta probablement la chute de l'ancien régime. On connaît la suite des événements.

On peut encore relever, toujours à propos de la France ou plutôt de l'Empire français, une autre expérience encore en vigueur, celle là, de régionalisme. Il s'agit de l'Algérie et de ses Délégations financières, assemblée délibérante centrale de région. Il semble à première vue que l'exemple ne doive pas être très concluant puisque ce n'est pas d'une partie de la métropole qu'il s'agit. Si l'on veut bien considérer toutefois que, jusqu'au décret de dérattachement du 31 décembre 1896, ce fut, à part quelques courtes périodes, la politique d'assimilation que l'on pratiqua avec constance et que l'on s'obstina pendant longtemps à ne concevoir l'Algérie que comme le prolongement de la métropole et sous la forme de trois départements séparés d'elle par la mer, on en arrive à considérer que le dérattachement et la désassimilation ne furent qu'une forme de décentralisation et qu'une façon de régionalisme. Il y a là une idée à creuser et peut-être pourrait-on distinguer dans l'institution des Délégations Financières, corps seulement consultatif jusqu'en 1900, mais qu'on dota depuis de pouvoirs délibérants et d'une certaine

autonomie en matière budgétaire, la mise en application d'une forme de la solution que certains préconisaient pour entrer dans la voie du régionalisme. Cette solution, que nous avons citée plus haut, consistait à créer des assemblées régionales élues sur la base de la représentation des intérêts économiques avec certains pouvoirs de décision. Les Délégations financières sont en effet, avec leurs trois délégations élues distinctement par les colons, par les non-colons et par les indigènes musulmans, une application de la doctrine de la représentation des intérêts sans pouvoirs politiques (19).

L'expérience semble donner de bons résultats et être déjà entrée dans le domaine des vastes réalisations, la constitution d'un réseau algérien par exemple. On ne peut toutefois en tirer un enseignement définitif et décisif car l'Algérie est malgré tout une région, tant au point de vue économique que politique, assez différente des régions françaises. Il ne semble même pas possible d'adhérer à l'idée que certains avaient émise de la faire glisser dans l'orbite du XI^e Groupement économique régional, c'est à dire du groupement provençal, en essayant de nouer certains liens entre ces deux régions économiques, entreprise, semblait-il, facilitée par les affinités naturelles et les nombreuses ressemblances de ces deux régions méditerranéennes.

Il semble donc assez difficile de conclure : il ne faut toutefois par y renoncer *tantae molis erat*.

L'idée répond à des nécessités qui ne sont pas niables. D'une part le désir de coordonner dans un but de rationalisation les efforts inharmoniques et sans convergence des rouages économiques que sont les chambres de commerce cantonnées sur des ressorts exigus répond à un besoin incontestable car la division du travail, sur le plan territorial comme sur le plan technique, ne demeure un bien qu'autant que les efforts de tous les travailleurs opérant chacun dans son

(19). Il y a même incompatibilité entre le mandat de délégué financier et celui de député ou sénateur.

compartiment sont conduits suivant une idée directrice. Or les administrations s'occupant des questions économiques telles que les ministères du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture, etc... ou les Corps consultatifs du Commerce et de l'Industrie, et de l'Agriculture ne peuvent se charger de ce rôle de coordination. Elles sont trop loin de ces organes que sont les chambres de commerce et elles ne voient ces nécessités que de trop haut.

D'autre part, l'abandon de l'esprit de clocher et la vision synthétique et large des besoins de toute une région constituent des réalisations souhaitables de même que l'utilité de ces deux choses révèle un argument en faveur de la thèse, argument qui, sous une autre forme, s'apparente à ceux que nous venons de citer.

Tout cela, joint à l'économie que l'on pourrait réaliser sur les frais généraux et les achats que l'on fait en plus forte quantité, se ramène à l'idée que les trop petites comme les trop grandes entreprises ne sont jamais les mieux gérées. C'est à peu près ce que disait M. A. Artaud, président de la chambre de commerce de Marseille, dans cette boutade : « La transformation en billets de cinquante francs de toutes pièces de cent sous de la région ».

Tout cela nous voulons bien l'admettre, mais, encore une fois, à condition que l'on déborde du terrain économique sur le terrain politique et administratif car autrement toute initiative nous semble stérile et vouée à l'insuccès. Comme nous l'avons déjà dit, procéder autrement et ne pas associer à cette réforme tous les organes de la vie publique serait s'exposer inévitablement à ce que, suivant les paroles de M. Leclerc, membre de la chambre de commerce de Paris, « le groupement des chambres de commerce par régions reste pour ainsi dire en l'air, sans point d'appui, sans moyens d'action ».

C'est cette façon de voir qu'il semble que l'on rencontre dès 1910 dans la déclaration ministérielle d'un cabinet Briand.

« Dès maintenant, il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale en groupant les départements voisins selon l'affinité de leurs intérêts, notamment dans le domaine économique. Cette organisation régionale comporterait des assemblées qui auraient à connaître des intérêts dont l'ampleur dépasserait les limites des départements ». Cette nécessité s'est encore accentuée depuis car les principaux buts de l'activité départementale se trouvent aujourd'hui atteints tant au point de vue de l'assistance départementale qu'en ce qui concerne les travaux publics ou la voirie. Les possibilités restreintes de leurs ressources budgétaires empêchent par ailleurs l'Etat de se décharger d'autres services sur les départements.

C'est un peu devant ce genre de difficultés que l'on se trouve aujourd'hui, à une échelle d'un tout autre ordre de grandeur évidemment, quand il s'agit de faire entrer le projet de fédération européenne dans le domaine des réalisations et quand il est question d'aménager la nouvelle grande région, si l'on peut dire, que sera l'Europe. La tentera-t-on sur le terrain économique ou sur le terrain politique, ou bien sur les deux et, dans ce cas, commencera-t-on par l'une des deux choses, et laquelle, ou les fera-t-on aller les deux de front ? Autant de problèmes redoutables devant lesquels hésitent et pâlisent nos hommes d'Etat contemporains.

Pour revenir sur le terrain qui nous intéresse plus particulièrement, il semble que l'on ait presque unanimement admis la nécessité de la concomitance des deux mouvements. C'est cette idée qui s'est fait jour et qui fut timidement mise à exécution dans les décrets de 1926 par la possibilité qu'on offrait aux départements de se syndiquer suivant leurs goûts ou leurs intérêts comme on l'avait fait pour les communes. L'organisation qu'on prévoyait dans ces décrets avait le mérite de la souplesse mais elle était peut-être en même temps un peu fragile du fait des facilités qu'on offrait aux

départements membres du syndicat de s'en retirer. Cela rendait l'existence du nouvel organisme un peu précaire.

La mesure semble donc assez timorée. On ne retrouve pas du tout la hardiesse avec laquelle les régions économiques avaient été découpées par les arrêtés de 1919 dans la faculté complètement abandonnée à l'initiative des départements de se grouper *spontibus suis* par l'intermédiaire de leurs conseils généraux. On aurait pu concevoir en effet la création d'organes permanents avec des circonscriptions définies.

La vérité, c'est que, malgré tous les apaisements que peut donner la constatation de la belle unité morale de la France, il faut, dans ces matières, n'avancer qu'à pas comptés. Outre l'immense difficulté que l'on rencontre à délimiter convenablement les régions que l'on veut créer et à ne pas tomber dans l'artificiel, aucune précaution ne doit sembler superflue pour sauvegarder cette unité morale que de si nombreuses nations envient à la France et qui lui épargne tant de maux. Le mieux est l'ennemi du bien et il serait insensé que, pour des avantages problématiques et assez aléatoires, on risque, comme sur un coup de dés, un aussi gros enjeu. Les soulèvements du Midi de 1906 qui faisaient ne parler de rien moins que de sécession à trois départements français et qui ne sont pas encore tellement lointains dans le temps, les velléités autonomistes de l'ouest de la France et celles plus sérieuses et si pénibles dont l'Alsace nous fournit l'illustration doivent inciter à la prudence.

Nous savons que certains voient dans le régionalisme la panacée de tous nos maux et que d'autres par contre lui dénieient radicalement toute vertu. La thèse ne mérite, d'après nous, ni « cet excès d'honneur, ni cette indignité ».

In medio stat virtus, nous dit la sagesse des nations.

C'est par ce mot sentencieux que les siècles n'ont jamais démenti que nous concluerons. Peut-être cet adage nous

ferme-t-il quelques anticipations géniales ; il nous garantit toutefois en même temps contre des expériences hasardeuses et décevantes. Il n'est pas mauvais d'ailleurs que le législateur ne se hâte pas et que les projets et les aspirations se concrétisent dans les faits avant de passer dans les lois.

Autres groupements de chambres de commerce

Les groupements de chambres de commerce peuvent ne pas être exclusivement régionaux. On peut concevoir et on constate d'autres faits générateurs d'association que la juxtaposition des ressorts territoriaux des chambres. A côté des groupements territoriaux, il peut y avoir des groupements en quelque sorte professionnels. Les chambres peuvent s'associer entre elles suivant certaines affinités, certains intérêts ou suivant certains caractères spéciaux qu'elles ont en commun.

De plus, on peut concevoir que des chambres se réunissent autrement que d'une façon stable et continue. Il peut y avoir des groupements ou plutôt des réunions momentanées ou temporaires. Nous ne voulons pas faire allusion à des associations pour un laps de temps déterminé ou pour la poursuite d'un but qui, une fois atteint, entraîne la dissolution de l'association, mais plutôt des congrès, des conférences où les chambres de commerce ou plutôt leurs mandataires, car toute cette organisation est et ne peut être que fiduciaire, discutent quelques questions et procèdent à des échanges de vues plus ou moins rapides. Ces congrès et conférences, quand ils se sont répétés fréquemment, sont d'ailleurs généralement un acheminement vers une union plus durable et tournent souvent à l'association.

Ce sont ces deux caractères que nous venons d'essayer de dégager, soit la similitude de certaines des caractéristiques de leurs membres, soit la durée des groupements de ces

membres qui constitueront les traits spécifiques de leurs groupements.

C'est ainsi que l'importance des intérêts économiques dont elles ont la charge peut être un de ces caractères spéciaux qui peut justifier le groupement de certaines d'entre elles. C'est en se basant sur ce critérium que les « présidents des principales chambres de commerce » — article 5 du décret organique du 13 octobre 1882 — nommés au préalable par un décret membres du Conseil Supérieur du Commerce et de l'Industrie s'y réunissent avec les autres membres. Comme, par ailleurs, depuis le décret du 16 janvier 1898, leur nombre dans le Conseil est passé de trente à trente-quatre et que ce nombre constitue plus de la moitié du chiffre total des conseillers, c'est en quelque sorte une espèce de congrès des principales chambres de commerce qui se tient par l'intermédiaire de leurs présidents à chaque réunion du Conseil Supérieur du Commerce. Notons même entre parenthèses qu'on veut bien reconnaître complaisamment le caractère représentatif aux chambres dont les présidents ont été désignés et qu'on admet que ce sont les intérêts généraux du commerce et de l'industrie français que ces présidents délégués tiennent en mains.

L'Union des chambres de commerce maritimes et des ports français est une application de l'article 18 de la loi de 1898. Elle est basée sur un caractère de ces chambres, la qualité de port ou la proximité de la mer, et les intérêts maritimes qui en découlent. Elle appartient à la catégorie des réunions durables.

En entrant davantage dans la voie de la spécialisation, on peut rencontrer une Conférence des chambres de commerce du bassin méditerranéen qui aura lieu à Tunis sur l'invitation de la chambre de commerce de cette ville à l'occasion du cinquantenaire du Protectorat et du voyage du président de la République. Ici, c'est encore d'après la qualité de port que s'est opérée la sélection des invités : mais une

deuxième condition est aussi requise, celle de port méditerranéen. Cette réunion appartient à la catégorie des réunions momentanées. Souhaitons entre parenthèses, pour resserrer les liens entre la France métropolitaine et la France d'outre-mer et en raison de la solidarité qui doit unir les ports français dans la recherche de l'accroissement de notre influence et de notre puissance maritimes, qu'elle soit une étape décisive dans la voie d'une union définitive.

Une autre forme de réunion de chambres de commerce est l'Union des chambres françaises à l'étranger. C'est une réunion qui ne peut avoir pour fondement l'article 18 de la loi de 1898 qui ne s'adresse qu'aux chambres de commerce proprement dites, c'est-à-dire aux chambres de commerce françaises, établissements publics constitués d'après les règles édictées par la législation française. Ce n'est en effet que par un abus de langage que l'on dénomme chambres de commerce les réunions de commerçants français dans un autre pays que le leur. Les chambres, au sens strict du mot, sont en effet des établissements dotés d'attributions administratives qu'il ne peut être question d'exercer pour ces chambres de commerce *lato sensu* installées à l'étranger. Ni la reconnaissance officielle de leur utilité, ni les subventions qu'elles reçoivent du gouvernement français ne peuvent rien changer à ce caractère.

L'article 18 ne saurait donc s'appliquer à elles et leur union ne semblerait pouvoir trouver sa base juridique que dans les dispositions des lois du 21 mars 1884 et du 12 mars 1920 autorisant les unions de syndicats professionnels ou dans le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui admet la possibilité pour une association d'avoir plusieurs établissements et sur la différence bien mince qui peut exister entre une union d'associations et une association à plusieurs établissements.

Cette Union des chambres de commerce françaises à l'Etranger, aux Colonies et Pays de Protectorat fut décidée et créée à la suite d'un congrès - nous avons signalé plus

haut que c'était là un processus assez courant - qui se tint à Bordeaux les 30-31 juillet et 1^{er} août 1907. On y discuta vivement la question de savoir si le siège de l'Union serait lui-même placé à l'étranger ou dans la métropole. Ce fut la métropole et la ville de Paris pour lesquelles on se décida en définitive.

Il est assez curieux de noter que cette Union est en quelque sorte mixte puisque, ainsi que l'indique sa dénomination, elle est composée de chambres de commerce françaises à l'étranger, soit de groupements de commerçants privés, et de chambres de commerce françaises installées dans les colonies ou dans des protectorats français où elles peuvent être investies de fonctions administratives et où elles sont des établissements publics.

Une Union des chambres de commerce belges à l'Etranger et dans la Colonie créée pendant la séance du samedi 13 septembre 1930 du récent congrès de chambres de commerce tenu à Bruxelles comprend une section spéciale au sein de l'Union pour la colonie du Congo (art. 6 des Statuts). Mais il n'y a pas d'anomalie comme pour l'Union française dans cet assemblage de chambres métropolitaines et de chambres belges à l'étranger car, depuis 1875, les chambres belges n'ont plus, même dans la métropole, le caractère officiel.

« L'Association of British Chambers of Commerce » a accepté l'affiliation des chambres de commerce anglaises à l'étranger, mais, là aussi, ce groupement reste homogène, les chambres de commerce anglaises métropolitaines étant aussi des associations purement privées.

En ce qui concerne l'Allemagne, la « Ostasiatische Verein » groupe les chambres de commerce allemandes d'Extrême Orient et le « Bureau des Deutschen Handelskammer in den latein Amerikamischen Ländern » les chambres de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud. Ces deux groupements ont une certaine autonomie, mais au-dessus le « Deutsche Industrie et Handelstag », fédération des chambres allemandes, comprend vingt-deux des vingt-six chambres allemandes à

l'étranger, constituant ainsi un ensemble hétérogène d'organismes officiels, car les chambres allemandes sont des organes officiels, et d'associations privées.

Pour en revenir en terminant aux unions de chambres de commerce françaises dont nous avons cité quelques exemples, remarquons qu'elles n'ont de personnalité juridique véritable qu'autant qu'un décret ou une loi la leur accorde. L'attribution de la capacité qui avait été faite par les simples arrêtés ministériels des 5 et 12 avril 1919 du Ministre du Commerce de l'époque, M. Clémentel, aux Groupements régionaux de chambres de commerce ne peut rien avoir changé à cela.

Groupements de chambres de commerce internationaux

Nous sommes restés jusqu'ici, en citant des exemples d'unions de chambres de commerce, sur le terrain national. Mais, outre qu'il existe des chambres de commerce internationales — qui sont autre chose que la Chambre de commerce internationale — qui se créent en général par le groupement des éléments commerciaux de différents pays installés dans les régions neuves où le commerce international ne fait que pénétrer (20), il existe des fédérations internationales de chambres de commerce à l'étranger (21). Par contre, en ce qui concerne les chambres de commerce métropolitaines, on ne rencontre pas, que nous sachions, de réunion permanente internationale.

Au contraire, des réunions temporaires existèrent dès avant la guerre sous forme de congrès. On en compte six

(20). La chambre de commerce de Yokohama, qui prit plus tard le nom de « Yokohama Foreign Board Of Trade » pour se distinguer de la chambre de commerce japonaise de cette ville, fut fondée avec un caractère nettement international en 1866.

(21). Il a existé pendant la guerre des fédérations interalliées de chambres de commerce à l'étranger comme la Commission Commerciale des chambres de commerce alliées à Buenos-Ayres.

bi-annuels à partir de 1904 : Liège-Milan-Prague-Londres-Boston-Paris. On y discutait des questions commerciales lorsqu'elles présentaient un intérêt au point de vue international. La guerre, naturellement, les interrompit complètement. On aurait pu concevoir des Congrès inter-alliés : il n'y en eut pas tant que la guerre dura. Par contre, dès la fin des hostilités, une Conférence des représentants des principaux pays alliés, Belgique, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie se tint sur l'initiative des Etats-Unis à Atlantic-city. On pensait ressusciter les Congrès périodiques de chambres de commerce d'avant-guerre en se servant du Comité permanent des Congrès internationaux, organisme dont le nom indique la destination. Mais la guerre était passée et on estima difficile de faire revivre cette institution sous la forme qu'elle avait auparavant. Les vainqueurs estimaient, non sans raison, qu'ils avaient droit à mieux que l'égalité avec les autres congressistes et n'étaient nullement disposés en tout cas à admettre immédiatement les anciens ennemis. On décida donc de tenter quelque chose de neuf. A tous ces désirs confus et complexes répondit la création de la Chambre de commerce Internationale.

CHAPITRE III

La Chambre de commerce Internationale

Il y avait deux façons d'aborder dans notre ouvrage l'étude de la Chambre de commerce Internationale. Il était possible de disposer notre plan de façon que l'étude de cette institution vienne avant celle de notre organe administratif central consacré à l'examen des questions commerciales et avant celle des organes locaux comme l'étude d'un organe supérieur à ceux-là. L'étude de cette Chambre Internationale aurait été ainsi, suivant une gradation descendante et d'après un ordre non pas certainement chronologique mais logique, suivie de l'étude de notre organe national.

La seconde façon était celle que nous avons choisie : considérer la Chambre de commerce Internationale comme l'aboutissement d'un fédéralisme international des chambres de commerce réalisé par l'intermédiaire de certains rouages, les Comités nationaux, organes constituant les rouages intermédiaires entre les chambres de commerce proprement dites et la Chambre de commerce Internationale. Nous avons choisi cette façon d'y arriver et cette place de notre ouvrage parce que nous avons considéré qu'il était préférable d'étudier la façon dont devaient être bâties les parties inférieures de la pyramide avant d'aborder l'examen du sommet. L'étude de la question des régions économiques et de l'organe appelé Comité régional que l'on a placé à leur tête nous a permis de décrire un des échelons intermédiaires dans la hiérarchie constituée à la base par les Chambres de Commerce, au dessus par les Comités Régionaux, émanations premières et directes des Chambres, au dessus encore par les organes centraux des Etats — pour la France Conseil

supérieur du Commerce et de l'Industrie, Comité consultatif du Commerce et de l'Industrie, Conseil National Economique — et, au sommet, par la Chambre de Commerce Internationale.

La Chambre de commerce Internationale n'est pas, comme on le sait, un parlement économique international : c'est ce que certains rêvent peut-être d'en faire, en restreignant toutefois son ressort à l'Europe, dans l'édification de la Fédération européenne. Ses objectifs sont pour le moment plus modestes.

Deux facteurs qui peuvent même se ramener à un seul ont principalement contribué à sa naissance : d'abord, la multiplication et l'accélération des échanges internationaux, ensuite la solidarité économique qu'elles ont engendrée entre les nations.

Aucune de ces deux notions n'a besoin d'être longuement développée. La multiplication des échanges internationaux s'est faite à la longue, les peuples se connaissant tous les jours davantage grâce aux progrès techniques de la civilisation. On enseigne en effet en économie politique que plus l'homme s'éloigne de l'anachorète et plus il éprouve de besoins, plus on l'estime avancé dans le progrès, ce qui revient à dire que la civilisation consiste à découvrir à l'homme des besoins nouveaux. Or ces besoins, l'homme ne les satisfait pas tous avec les produits de son sol : certaines richesses exotiques lui sont nécessaires pour y parvenir. Les progrès de l'industrie des transports au point de vue technique et économique ont transformé le superflu et le luxe en impérieuses nécessités : le sucre, le café ont pu devenir des denrées de première nécessité grâce au coût économique de ces moyens de transport. Dans l'Antiquité au contraire, on devait se borner à transporter la pourpre de Tyr, les épices ou certains produits de grande valeur.

L'autre raison, c'est-à-dire la solidarité entre les nations, est née justement de l'accroissement de ces échanges et

des rapports d'interdépendance qu'ils ont créés entre elles. Le solidarisme est passé progressivement du plan familial sur le plan national : les nations elles-mêmes ont dû ensuite sacrifier au nouveau culte qui a ainsi glissé sur le plan international. N'a-t-on pas vu les pays anciennement ennemis de l'Allemagne dans l'obligation de venir à son secours dans un moment difficile et chacun d'eux le faire en rivalisant d'empressement ? et cette aide n'eût-elle pas été considérée, il n'y a pas tellement longtemps encore, comme une hérésie politique inconcevable ?

Quant aux buts de la Chambre de commerce Internationale, un premier consistait, dans la conception originelle, à dégager l'opinion d'une élite d'hommes d'affaires sur la façon de réparer les ruines semées par la guerre et à obtenir, à l'usage des gouvernants trop souvent inexperts et hésitants devant la complexité des problèmes économiques, les conseils nécessaires à la réalisation de ce relèvement.

Un autre but, qui n'était pas nouveau, celui-là, puisque les Congrès internationaux de chambres de commerce antérieurs à la guerre dont nous avons parlé s'en étaient déjà occupé, consistait à apporter au commerce international les améliorations nécessitées par le changement des conditions de la vie moderne.

Les prémices, nous l'avons vu plus haut, ce furent les Congrès d'avant-guerre et la Conférence d'Atlantic-City où le principe de la Chambre de commerce Internationale fut adopté. Une autre décision de la Conférence ne fut toutefois pas retenue, celle de limiter l'accession de la Chambre aux seuls membres de la Société des Nations. Cette exclusion de tout autre Etat que ces derniers aurait abouti en matière économique au même résultat paradoxal qu'en matière politique, l'exclusion de la Chambre Internationale des Etats-Unis, pères spirituels des deux institutions, Société des Nations et Chambre de commerce Internationale.

Remarquons encore que la Chambre de commerce In-

ternationale ne fut pas dans sa conception première véritablement internationale mais bien plutôt, comme la Société des Nations, interalliée. Le désir des neutres d'y pénétrer et, bientôt, la constatation de l'interdépendance des nations et aussi de l'impossibilité de se passer de certaines d'entre elles comme l'Allemagne motivèrent la même évolution sur le terrain économique et sur le terrain politique. De même qu'on se vit obligé d'ouvrir les portes de la Société des Nations aux puissances ex-ennemies, on dut se résigner à les admettre aussi dans la Chambre Internationale.

L'organisation de la chambre comprend en gros trois rouages essentiels : un Conseil d'Administration composé de représentants des pays affiliés ;

Un Secrétariat général flanqué de Commissaires administratifs de ces divers pays ;

Les Comités Nationaux que les Etats doivent constituer sur le modèle qu'a emprunté notre Conseil National Economique dont la création fut d'ailleurs, pour beaucoup, motivée par la nécessité de satisfaire à cette disposition des statuts de la Chambre.

On prévoit des membres actifs et des membres associés jouissant de prérogatives moindres que les premiers. Les premiers ne se recrutent que parmi les organismes poursuivant des buts d'intérêt général, les seconds parmi les particuliers ou les firmes commerciales. Les uns et les autres ne peuvent être admis que sur présentation de leur Comité National.

Quant aux gouvernements des pays affiliés, ils peuvent y envoyer des délégués, qui n'ont pas le droit de vote et doivent être rangés dans la catégorie des *observateurs* ou des *informateurs*.

Quel est l'avenir de la Chambre ? Est-elle viable et répond-elle à des nécessités véritables ou est-ce une de ces nombreuses institutions plus ou moins utiles que l'humanité en mal de paix et de mieux-être après les ruines et les dé-

chirements de la guerre a enfantées dans un spasme douloureux ? Ne sera-t-elle dans le florilège des institutions internationales qu'une création fugitive ?

Il semble assez difficile de se faire d'ores et déjà une opinion. Si l'on veut borner ses ambitions, tout au moins pour le moment, à des buts modestes d'améliorations commerciales internationales et ne pas se laisser aller à prêter une oreille complaisante à ceux qui veulent ne voir en elle rien moins que le futur Parlement économique d'une Europe fédérée, il semble que la Chambre puisse répondre à ces aspirations et que ses réalisations, dans cet ordre d'idées, ne sont pas négligeables. Que ce soit dans l'épineuse question des doubles impositions ou bien dans celles de l'unification des effets de commerce, de l'arbitrage commercial international, de la protection internationale de la propriété industrielle, de l'importante et redoutable question de la réglementation douanière, la Chambre Internationale a donné des marques d'une activité positive et profitable à l'économie internationale.

D'ailleurs, la déférence dont elle témoigne vis-à-vis de la Société des Nations et les directives qu'elle veut bien en accepter sont des gages encourageants de réalisations utiles. « On avait pu craindre au début, nous dit M. L. Magnier, (1) que ces deux organismes, Société des Nations et Chambre de Commerce Internationale, ne fissent double emploi, alors qu'ils se complètent mutuellement. Celle-ci a besoin des gouvernements pour la réalisation pratique de ses vœux, celle-là doit connaître l'opinion du monde des affaires si elle veut faire œuvre véritablement utile ».

C'est ce que semblent avoir compris les Nations : aussi se sont-elles jointes presque unanimement aux cinq premières d'entre elles qui l'avaient composée.

(1) La Chambre de Commerce Internationale — 1928 — Rousseau — Paris.

CHAPITRE IV

Les Chambres de commerce et les ports

Les Lettres Patentes du 15 avril 1600 du roi Henri IV consacrerent législativement l'association jusque là privée de commerçants marseillais qui s'était constituée le 5 août 1599 en en faisant en quelque sorte l'épicentre du mouvement de création de chambres de commerce maritimes qui devait suivre un siècle plus tard. Un arrêt du Conseil de février 1700 créa une chambre de commerce à Dunkerque, l'Edit royal du 30 août 1701 créa des chambres de commerce à Rouen, Bordeaux, Lyon, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne, Toulouse, Montpellier. La ville de Paris était exceptée parce qu'elle était le siège du conseil central du commerce.

D'autre part, un arrêt du Conseil du 20 juin 1700 avait désigné comme villes admises à députer au Conseil Royal de Commerce celles de Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne, Dunkerque et Paris doublement (1).

Nous constatons déjà dans notre historique que le choix de ces villes pour l'une et l'autre sorte de représentation professionnelle avait été guidé certainement par le souci

(1) Nous faisons, dans notre historique, la remarque que la ville de Paris qui avait seule deux députés au Conseil Royal du Commerce et qui n'était privée de chambre de commerce que parce qu'elle était le siège du plus important corps consultatif du royaume, pouvait, en raison de son intense trafic fluvial, être classée comme Rouen dans la catégorie des ports.

que l'on avait des questions commerciales maritimes et peut-être aussi par la perception des affinités naturelles entre ports et chambres de commerce, de l'intérêt vital que ceux-là allaient présenter pour celles-ci et de la sollicitude dont les chambres de commerce seraient appelées tout naturellement à entourer les ports.

On peut même dire que c'est l'évidence de ces affinités qui a été l'origine principale de l'attribution de fonctions administratives à ces organismes. Nous savons bien qu'on pourrait objecter à cette remarque qu'en Angleterre les chambres de commerce ont toujours été des corps purement privés alors que ce pays est encore plus maritime que le nôtre, que les chambres les plus importantes y sont celles qui sont constituées dans les grands ports, qu'on ne les a pourtant chargées d'aucune fonction administrative et que, par conséquent, il n'y a aucune relation nécessaire entre les deux choses. A cela nous répondrons que la nécessité d'une association entre chambres et ports se fit moins sentir dans ce pays que dans le nôtre parce que le régime administratif des ports y a toujours été différent du système français et que, comme nous aurons l'occasion de le rappeler dans la suite de notre exposé, le système anglais, beaucoup plus décentralisé (2), appelle à l'administration des ports les élus de ceux que la gestion du port intéresse particulièrement, c'est-à-dire des commerçants de la ville du port.

Or ces élus ne sont pas loin de correspondre aux membres des chambres de commerce maritimes françaises tant aux points de vue de leur recrutement et de leur investiture qu'à celui de leurs attributions.

Quoi qu'il en soit, ce fut par la mise à la charge de la chambre de commerce de Marseille des services du curage et du nettoyage du port que le Conseil du Roi inaugura, par un arrêt de 1669, la première attribution de fonctions

(2). Comme toute l'organisation politique et administrative anglaise.

administratives à la chambre de Marseille et en même temps aux chambres de commerce françaises.

Dans un autre ordre d'idées, quand il fut question de la création de ports francs, ce fut à leurs chambres de commerce que les villes de Marseille, Dunkerque et particulièrement Bayonne, qui lutta avec acharnement pour obtenir ce privilège, durent la franchise qui fut octroyée à leur port.

Cette sollicitude des pouvoirs publics pour les choses de la mer n'a jamais fléchi que momentanément au cours de notre histoire et, en même temps, n'a jamais disjoint l'idée de l'organisation, de l'administration et du fonctionnement des ports de celle des chambres de commerce. Cela existe fortement aujourd'hui encore avec les idées d'expansion coloniale et maritime actuellement si fort en vogue et c'est son actualité qui nous a fait choisir pour l'étudier, au milieu de bien d'autres, cette question. Nous avons eu d'ailleurs l'occasion de l'expliquer dans notre avant-propos.

Nous venons de citer deux faits qui ne sont que des exemples entre mille de cet état de choses depuis la création des chambres de commerce et, tout au long de leur existence, la solidarité et l'interdépendance entre chambres et ports se concrétisèrent à toute occasion. Jamais, même au cours de ses vicissitudes les plus profondes, l'évolution du régime des ports ne présente d'exemple de séparation complète entre les deux choses.

Cela dit, il faut maintenant constater que si l'association, que nous serions presque tenté de qualifier de sentimentale, des chambres de commerce et des ports exista toujours, intime ou lointaine, elle connut et trouva dans la forme et le degré, suivant les lieux et les époques, des aspects bien différents. C'est justement le trait le plus caractéristique de la question que cette diversité des régimes auxquels furent soumises l'administration de nos ports et

la participation qu'y apportèrent les chambres et c'est en même temps le caractère qui a fréquemment dérouté et qui dérouté encore fortement les profanes.

Que l'effort de centralisation de la monarchie et son désir intense d'unification n'aient pas davantage abouti pour le régime des ports et de leur gestion que pour une foule d'autres institutions nationales de droit public, on ne saurait s'en étonner outre mesure. Mais que les régimes qui suivirent et qui demeurèrent tous dans cette ligne millénaire de nos pouvoirs publics — arriver par une compression continue et persistante au nivellement de toutes nos institutions publiques — et, particulièrement, que l'effort de la troisième République pour continuer cette standardisation n'aient abouti qu'imparfaitement, on ne peut manquer d'en être surpris. La bigarrure que l'on rencontrait et que l'on rencontre presque encore dans le régime de nos ports est et fut probablement une, parmi les plus choquantes, des disparates que l'on ne peut plus que difficilement discerner aujourd'hui dans notre constitution administrative.

Nous allons donc essayer, sans pour cela poursuivre un but exclusif de vulgarisation ni viser à faire œuvre didactique, de détacher, afin de faciliter l'intelligence de la question, quelques idées générales. Nous tâcherons en même temps d'éviter une systématisation trop rigide des idées et des principes qui ont commandé ou qui peuvent commander à l'élucidation de la question et nous ne laisserons pas parfois de citer à l'occasion quelques détails et faits particuliers. Il va nous falloir apporter ici toutefois la plus grande attention à ne pas sortir du sujet de notre thèse qui est consacré aux chambres de commerce et non pas aux ports et nous maintenir dans un savant équilibre de façon à ne rien négliger de ce qui touche, dans le régime des ports, aux chambres de commerce sans toutefois, le problème embrassant les deux institutions, risquer pour parvenir à ce but de devenir obscur ou inintelligible.

Il nous semble cependant impossible de ne pas donner

in limine litis, quelques vues générales sur les ports et leur régime administratif considérés d'une façon absolue.

Les ports donc sont, d'après la définition presque classique aujourd'hui donnée par Hauriou, « une portion du rivage de la mer aménagée pour le service de la navigation ». Il n'est pas besoin d'être grand clerc en droit administratif pour savoir que les rivages de la mer font partie du domaine public, et du domaine public de l'Etat.

De ces deux faits découlent des conséquences remarquables.

Du premier, il résulte qu'aucun port ne saurait appartenir à un particulier à moins d'une désaffectation improbable en droit, impossible en fait.

Par la connaissance du deuxième, on s'explique que l'Etat n'ait jamais pu concevoir l'abandon d'un droit de regard au moins, c'est-à-dire de quelque chose qu'il considérerait comme la reconnaissance d'une sorte de domaine éminent qu'il aurait sur les ports et que, dans les systèmes de déconcentration et même de décentralisation les plus accentuées qu'on ait proposés, on ne soit jamais allé jusqu'à lui contester, en raison de ce droit de propriété (3), un certain droit de tutelle ou tout au moins de surveillance sur les ports.

L'Etat s'est toujours attaché à conserver cette sorte de droit.

(3). Nous savons bien qu'on pourrait nous objecter ici que de nombreux auteurs comme Duguit contestent que le droit de l'Administration sur le domaine public soit un droit de propriété. Nous sommes de l'avis contraire. Notre but, d'ailleurs n'est pas de discuter ici ces questions ni l'argumentation des deux thèses, argumentation qui finit par tomber peut-être quelquefois dans le byzantinisme. Nous ne retiendrons seulement qu'un arrêt Piccioli du Conseil d'Etat du 17 janvier 1923 où il est déclaré : « Le charbon dont les sieurs Piccioli réclament une part a été extrait des déblais retirés au cours des travaux par eux effectués dans le port d'Oran, c'est-à-dire dans des terrains appartenant à l'Etat ».

D'un autre côté, il semblait impossible de se passer complètement du concours des principaux intéressés dans l'administration des ports. Car, primo, l'Etat voit les choses de trop haut et de trop loin pour pouvoir régler avec suffisamment de doigté et d'à-propos le régime qui conviendrait le mieux à chacun des ports et, d'un autre côté, une uniformisation trop complète risquerait d'être dangereuse à cause des circonstances et des besoins spéciaux à chacun des ports — le remède pourrait en effet être pire que le mal — ; secundo, les finances de l'Etat sont en général trop obérées pour qu'il lui soit possible de distraire de ses caisses les sommes nécessaires à un aménagement suffisant des ports.

Tant que des nécessités pressantes ne se firent pas sentir, l'Etat continua tant bien que mal, souvent plutôt mal que bien — et c'est là une des faces du procès de notre activité maritime déficiente qu'il faudrait exposer après mille autres Aristarques — à assurer la direction presque entière des ports français. Bien entendu, sa gestion ne fut jamais complètement exclusive de toute autre : subsides, conseils, aide effective furent souvent acceptés et même demandés par l'Etat aux collectivités locales. Mais, de toute façon, ces errements ne furent pas érigés à la hauteur d'un système et ce fut d'une façon empirique, au fur et à mesure que le besoin s'en révélait ou que les circonstances semblaient favorables, que, sans idée de suite, on acceptait ou on refusait des fonds de concours, on sollicitait des avis et des secours désintéressés ou bien on s'en passait.

Ces circonstances devaient changer et, avec elles, le système ou plutôt l'absence de système. Cela se fit dans le troisième quart du XIX^e siècle sous l'influence de cinq facteurs.

1° La conscience qu'il n'y avait plus aucun danger à décentraliser l'administration de la France du fait de la réalisation parfaite de son unité.

2° Le désir d'expansion coloniale et maritime qui se

manifesta vers la fin de cette période et l'accroissement des relations par mer avec les pays neufs.

3° La naissance ou l'unification de certaines grandes nations européennes, concurrentes dangereuses dans le domaine économique maritime.

4° Le développement du régime parlementaire qui mêlait trop souvent la politique pure à des questions qui n'auraient dû avoir que des rapports lointains avec elle, Cette immixtion était, pour le vote des crédits destinés aux travaux des ports, pour leur répartition, pour la mise en train de ces travaux, la cause de trop fréquents retards, fausses manœuvres, contre-ordres.

5° Enfin et surtout, car ces raisons ne furent pas décisives à côté de cette raison principale : l'augmentation énorme et sans cesse croissante que les progrès industriels et mécaniques permettaient d'apporter au tonnage des navires. Les immenses paquebots auxquels il fallait des rades, des avant-ports et des ports toujours plus vastes pour évoluer, des fonds sans cesse plus profonds pour accoster et des quais toujours plus étendus pour effectuer leurs opérations ne pouvaient en aucune façon se contenter des ports tels qu'on les avait conçus antérieurement.

Il n'était plus possible alors de se borner à apporter quelques aménagements aux ports naturels devenus insuffisants. Des travaux considérables devenaient nécessaires pour s'adapter aux nouvelles conditions de la navigation et pour suivre le train que d'autres puissances maritimes menaient dans cette voie (4).

On se rendit compte alors que l'Etat non seulement ne suffirait pas à couvrir ces énormes frais mais qu'il serait

(4). Dans le rapport qu'il soumettait à la Chambre des députés le 18 février 1910, M. Chaumet s'exprimait ainsi : « La compagnie trans-atlantique voulait construire des paquebots capables de soutenir la concurrence contre les plus grands et les plus rapides navires de l'étranger... Elle ne l'a pas pu parce qu'elle a été paralysée par les

bien en peine de pouvoir en prendre la plus forte partie à sa charge et qu'il semblait équitable, dans ces conditions, de demander des contributions beaucoup plus fortes à ceux qui seraient appelés à bénéficier davantage que le reste de la nation des travaux qu'il était indispensable d'entreprendre. On posa en principe, pour arriver à faire coopérer de plus en plus largement les intéressés, qu'il était tout naturel que chacun payât pour soi. Il est inutile de souligner combien cette affirmation est une contre-vérité ou tout au moins, une vérité bien approximative dans le domaine où on l'utilisait, c'est-à-dire en matière financière et fiscale : comme si par exemple, c'étaient ceux qui ont recours aux services de l'assistance qui en payent les dépenses ou ceux qui en font les frais qui les utilisent.

Immanquablement, cette invitation qui fut faite à coopérer aux dépenses ou même la coopération spontanée à ces dépenses devait donner aux collectivités à qui on demandait ces contributions ou qui s'offraient à les prendre en charge le droit d'en contrôler l'emploi d'abord, d'y participer ou de les employer elles-mêmes ensuite : c'est le processus normal et la fissure par laquelle se glisse régulièrement l'extension des pouvoirs des contribuables vis-à-vis de l'autorité.

Le principe de la coopération d'abord principalement financière des intéressés ainsi confirmé, car il avait toujours été plus ou moins admis implicitement, il restait à savoir quels seraient les intéressés auxquels on s'adresserait de

installations du Havre. Il y avait en service, à la fin de 1907, 21 navires plus grands que la Provence et pour lesquels nous n'aurions pu avoir en France un port convenablement outillé... Ce sont des Français qui ont construit plusieurs des grands ports modernes : Bizerte, Lisbonne, Montevideo, Rosario. Ils auraient voulu exécuter en France à notre profit un aussi puissant outillage. Ils ont été paralysés par notre régime administratif. Ce régime funeste, on peut le caractériser d'un mot : la centralisation. »

préférence et ensuite à entrer dans les détails d'application du principe.

Disons tout de suite que ce ne fut pas vers les chambres de commerce que l'on se tourna d'abord, mais vers les villes principalement et vers les départements. Jusqu'à la deuxième moitié du XIX^e siècle, les quatre années de la seconde République incluses, ce fut, rappelons-le encore, l'Etat presque seul qui assumait la charge des frais nécessités par les ports et ce pour les raisons que nous avons signalées plus haut (5). Disons aussi que ce fut de préférence une coopération financière qu'on demanda sous forme de fonds de concours à ces personnes publiques et cela conformément aux traditions de notre administration dont la tournure d'esprit répugne, depuis la Révolution notamment, à associer l'initiative locale dans la gestion effective de ses services (6).

La raison pour laquelle on ne s'adressa pas aux chambres de commerce fut la modicité des ressources dont elles disposaient. La législation antérieure, loi du 23 septembre 1814, loi du 24 mars 1825, n'établissait de droits sur l'activité des ports qu'au profit de l'Etat et, si les chambres de commerce les percevaient quelquefois, ce ne fut que parce qu'elles en avaient été chargées pour son compte. Ces droits étaient d'ailleurs assez modestes car les besoins n'étaient eux-mêmes pas grands.

Le changement des circonstances et l'évolution des besoins pécuniaires dans le sens d'un accroissement rapide et continu que ce changement entraîna ne trouvèrent pas un

(5). Pour la seconde République par exemple, les fonds de concours ne furent que de 41.857 francs sur 28.990.000. Ce renseignement, ainsi que plusieurs qui vont suivre, nous est fourni par la thèse de M. Detraux « Etude de la coopération des établissements publics à l'aménagement des ports. » Jouve-Paris 1903.

(6) Ce procédé de synergie pourrait être en effet une forme de décentralisation.

état de choses susceptible de s'adapter et de se modifier immédiatement. On alla au plus pressé et on fit appel aux ressources des collectivités territoriales car ces ressources, plus élastiques que celles des chambres de commerce, leur permettaient avec moins de difficulté de coopérer aux travaux impérieusement nécessaires. — C'est ainsi qu'un décret du 16 juillet 1857 consacra le concours de la ville de Rochefort pour une somme de 400.000 francs à une dépense de 800.000 francs nécessitée par la construction d'un bassin à flot.

Les ressources municipales, pour extensibles qu'elles fussent, ne purent subvenir longtemps à ces dépenses. Les subventions se changèrent en prêts. La ville de Brest, qui avait concouru pour 1.000.000 de francs à une dépense de 15 millions destinée à l'amélioration de son port en 1859, ne put mieux faire en 1862 que d'avancer une somme de 4.000.000 de francs à l'Etat pour la modification de certains travaux.

C'est cette formule qui permit alors la participation des chambres de commerce. Celles-ci ne pouvaient à l'époque se permettre des libéralités définitives. Mais elles pouvaient prêter, au besoin en empruntant elles-mêmes et en gageant moralement leurs emprunts sur le remboursement de l'Etat. Cette combinaison qui, à première vue, pouvait sembler un détour inutile pour amener l'argent de la caisse des prêteurs dans celles de l'Etat avait l'avantage de soulager le crédit de l'Etat. Le rôle des chambres de commerce présentait une certaine analogie avec celui des banquiers qui, au moment d'un emprunt public, en prennent une tranche importante et la répartissent ensuite dans leur clientèle de prêteurs, opération qu'on dénomme, dans la technologie de la profession, *classement*. Il existait toutefois quelques différences entre ces deux opérations. D'abord, les chambres de commerce ne poursuivaient pas un but lucratif à part celui, lointain, qu'elles retireraient de l'amélioration du port ; ensuite l'emprunt, au lieu d'être placé dans le public *a posteriori*, l'était quelquefois préalablement ; enfin, les cham-

bres de commerce avalisaient en quelque sorte ces emprunts détournés de l'Etat aux particuliers.

C'est ainsi que, d'après le décret du 27 juillet 1867 et la loi du 20 mai 1868, la chambre de commerce de Bordeaux avança à l'Etat une somme de 10 millions de francs et fut autorisée à contracter un emprunt pour la couvrir.

Cette méthode put se continuer ainsi pendant quelque temps. La période de prospérité que traversait la France après la guerre de 1870 lui assurait des excédents considérables dans ses budgets et permettait aux finances publiques de prendre à leur charge sans trop d'inconvénients les emprunts que l'Etat contractait auprès des chambres de commerce. Mais ce système ne pouvait se continuer qu'autant que les conjonctures demeuraient favorables. Une ère de difficultés budgétaires s'ouvrit en 1883 avec les difficultés économiques de l'époque.

Il fallait transformer les prêts en libéralités. L'Etat se fit plus pressant et, dès 1885, la chambre de commerce de Rouen contribua pour plus de 3.000.000 de francs à une dépense de 9.500.000 francs nécessitée par l'installation d'une forme de radoub, la construction d'un bassin et une amélioration des hauts-fonds du port.

La même année, la chambre de commerce de Marseille fit entièrement les fonds d'une dépense de plus de 2.000.000 de francs destinée au port. En 1887, la chambre de commerce de Bordeaux dut achever à ses frais la construction du port, dépense évaluée à 10 millions de francs.

C'était aller de Charybde en Scylla et accabler ces établissements publics pour soulager l'Etat. Cela ne pouvait se faire impunément et la situation financière des chambres invitées à participer aux dépenses ou à fournir des avances sans intérêt risquait de devenir critique.

Une loi sur la marine marchande était en préparation. On en profita pour y introduire certaines dispositions relatives aux ports. Ce fut la loi du 30 janvier 1893 dont l'article

12 permit la perception par l'administration des Douanes au profit des chambres de commerce de certains péages temporaires et particuliers à chaque port sur les navires « tant « français qu'étrangers en raison de leur tonnage de jauge, « des quantités de marchandises et du nombre des voyageurs ». La loi du 7 avril 1902 confirma le système en étendant l'emploi de ces péages aux frais nécessités par les services de sauvetage et de gardiennage.

Le principe de la coopération des chambres de commerce à l'amélioration des ports était ainsi établi.

Il faut toutefois remarquer : 1° que cette coopération était cantonnée sur le terrain financier et que les chambres de commerce ne pouvaient avoir, dans la confection du plan des travaux et dans l'évolution de leur exécution, que des pouvoirs d'influence qui, sans en dénier l'importance, les confinaient dans un rôle consultatif et un peu contemplatif. Cependant, elles pouvaient prendre l'initiative de proposer des travaux ou essayer de faire pression pendant leur exécution pour qu'ils soient conduits de telle ou telle façon (7). Il faut d'ailleurs remarquer que la législation à laquelle elles étaient soumises avant la loi de 1898 semble les avoir laissées sans qualité pour faire beaucoup plus.

2° Que le rôle de banquier ou d'intermédiaire entre les prêteurs et l'Etat emprunteur qu'elles jouaient auparavant s'était métamorphosé en celui de collecteur d'impôts : elles ne faisaient plus en somme que percevoir des taxes qu'elles reversaient dans les caisses publiques pour financer des travaux dont la charge et la direction restaient à l'Etat.

Naturellement, les chambres aspirèrent à augmenter leurs prérogatives : on peut même citer quelques exemples d'en-

(7). On a vu même en 1922 la chambre de commerce de Marseille rejeter catégoriquement le projet de prolongement d'une jetée que le service des Ponts et chaussées venait d'établir : il est vrai qu'elle avait pris à sa charge 50 % des frais de construction.

treprises antérieures plus ou moins irrégulières de ces chambres étant donné l'état de la législation. C'est ainsi que la chambre de Dieppe installa un gril de carénage en 1858, celle de Dunkerque un service de remorquage en vertu d'un décret du 10 septembre 1859. D'autres, comme celle de Nice, en firent autant sans aucune autorisation. Les concessions d'outillage continuèrent donc, juridiquement basées sur les termes de l'article 14 du décret du 3 septembre 1851 qui permettait aux chambres d'administrer « des établissements à l'usage du commerce » et par assimilation de ces outillages à ces « établissements à l'usage du commerce ».

Il fallut toutefois un coup de fouet pour déclencher le mouvement et généraliser d'une façon presque unanime la dotation des ports d'un outillage et son exploitation par les chambres de commerce. Ce stimulant, ce furent les lois du 30 janvier 1893 et du 7 avril 1902 et la loi du 9 avril 1898 qui l'apportèrent. Nous avons eu l'occasion de citer les lois de 1893 et de 1902, la première permettant d'étendre l'emploi du produit des péages et des droits perçus dans les ports par les chambres de commerce ou d'autres administrations publiques « à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement des ouvrages ou de *l'outillage* d'exploitation de ce port ou de ses accès », la deuxième étendant la possibilité de se servir de ces ressources ou même « d'établir des péages locaux pour payer des dépenses relatives à des services organisés ou subventionnés par une chambre de commerce pour le sauvetage des navires ou cargaisons, pour la sécurité ou la propreté ou la police et la surveillance des quais et dépendances des ports », en un mot, pour les services de sauvetage et de gardiennage.

Quant à la loi du 9 avril 1898, on sait que l'article 14 étendait considérablement les attributions des chambres de commerce en les autorisant à fonder toutes sortes d'établissements à l'usage du commerce au point qu'on en a souvent déduit la capacité pour elles d'exercer des entreprises industrielles et économiques. L'article 15 par ailleurs y permet

la concession (8) aux chambres de commerce de « travaux publics...; notamment de ceux qui intéressent les *ports maritimes* ou les voies navigables de leur circonscription ».

C'est à partir de ces lois que les chambres de commerce, sans cesser pour cela de subvenir pécuniairement, en partie tout au moins, aux grands travaux de construction ou d'extension des ports mêmes, prirent une part de plus en plus active à leur équipement par le moyen des concessions d'outillage qu'elles étaient habilitées à recevoir et par leur exploitation.

On les vit sans cesse étendre le champ de leurs entreprises et, par une sorte d'intégration, s'annexer continuellement de nouveaux services dont le caractère industriel primait certainement le caractère administratif : services de remorquage dont elles payaient les frais non seulement avec le produit des taxes d'usage mais aussi, quand celles-ci ne suffisaient pas, avec celui des péages (9), construction de slipways et de formes de radoub, acceptation de concessions de terrains domaniaux appartenant à l'Etat.

Ainsi se présentent le tableau de l'organisation portuaire de la France que nous avons essayé de brosser rapidement et la vue d'ensemble, forcément incomplète pour être synthétique, que nous avons tenté d'esquisser.

De ce coup d'œil doivent inévitablement résulter quelques constatations et réflexions critiques.

D'abord, la vision de cet assemblage hétéroclite d'ayants-droit sur l'administration du port, administrations ou même particuliers, ne doit pas laisser de surprendre un peu. Outre que dans les ports militaires c'est l'administration de la Ma-

(8) Il faut remarquer que souvent ces concessions sont plutôt, en droit administratif, des permissions.

(9). La chambre de commerce de Bayonne avait été autorisée par une ordonnance du 17-30 mars 1841 à percevoir des droits de remorquage : c'était là une anticipation autant qu'une exception remarquable.

rine qui domine et qui en déduit un droit de regard sur les ports de commerce juxtaposés, on se trouve, dans ceux exclusivement consacrés au commerce, en présence de l'administration des Travaux publics en premier lieu pour tout ce qui concerne la construction, l'aménagement, l'entretien des parties immobilières du port ; de celle des Financés pour les droits et péages ; de celle de l'Hygiène pour la préservation de la santé publique. Les ministères du Commerce, des P.T.T., de la Marine marchande ne sont pas non plus complètement étrangers à l'administration du port. Ajoutons à cet enchevêtrement les droits que des collectivités ou des administrations publiques comme les chambres de commerce, les départements, les communes y exercent par les concessions qu'elles ont obtenues, qu'elles portent sur un outillage ou sur des terrains, par les droits de police municipale ou départementale qu'elles sont appelées à y exercer, par les pouvoirs de contrôle ou d'influence qu'elles peuvent avoir du fait de leur participation financière éventuelle aux frais d'installation ou d'exploitation. Toutes choses qui faisaient dire justement à M. le député Chaumet : « le port, c'est tout le monde et ce n'est personne » (10) et qui se caractérisent par deux mots : la dispersion des efforts.

L'examen révèle ensuite les particularismes excessifs et inharmoniques de tous ces ports en ce qui concerne les modalités de leurs aménagements effectués, celles de leurs aménagements en cours, celles de l'administration et de l'entretien de certains des services qui en font partie. Aucune idée directrice, aucun principe, peu de traditions. C'est ainsi que les travaux d'installation et de construction des ports sont effectués, dans la même période de temps, (11) tantôt avec l'aide des intéressés locaux, tantôt sans cette aide ou presque. Tantôt cette aide se manifeste sous forme de prêt avec intérêt, tantôt sous forme de prêt sans intérêt ou de

(10). Rapport à la Chambre des députés du 18 février 1910.

(11). Nous disons dans la même période parce qu'on pourrait dire autrement que chacune de ces périodes a eu un système.

pure libéralité. Tantôt c'est la chambre de commerce, tantôt c'est la commune ou le département qui fournit cette aide, tantôt même de simples particuliers. En ce qui concerne l'exploitation de l'outillage au sens large du mot, que ce soit l'outillage proprement dit ou des services accessoires comme celui du remorquage, c'est la chambre de commerce qui s'en charge quelquefois alors que d'autres fois c'est l'initiative privée. Là aussi règne une diversité parfois déconcertante.

Un autre point ne manque pas aussi et enfin de retenir l'attention et la critique : c'est la centralisation de la presque totalité de ces services avec sa résultante normale et habituelle, les longueurs entraînées par la concentration dans les administrations centrales. Les moindres actes de gestion nécessitent l'intervention, l'approbation ou l'autorisation d'une autorité supérieure et diverse et cet inconvénient est encore aggravé par certaines règles, d'ailleurs excellentes, de notre comptabilité publique. C'est ainsi par exemple que la destination première des crédits consentis et approuvés ne saurait être changée, même s'ils se révèlent supérieurs aux besoins, pour être affectée à un autre usage sans de nouvelles autorisations ou approbations. Il est vrai que les lois du 30 janvier 1893 et du 7 avril 1902 plus haut citées ont apporté une sérieuse amélioration à cet état de choses en élargissant le champ d'application du produit des péages qu'elles avaient permis aux chambres de commerce de percevoir.

Les effets de cet état de choses : l'anémie de notre système portuaire et la dépression de l'activité de nos ports devant une concurrence entreprenante.

Le remède ou plutôt les remèdes : la suppression de ce concours d'administrateurs, de cette diversité de rouages locaux et de leurs modes de fonctionner, la déconcentration des pouvoirs, en un mot l'unification par la décentralisation semblablement à ce qu'on avait fait sur le plan administratif. *Sublata causa, tollitur effectus.*

La question se posa de savoir entre quelles mains on concentrerait ces pouvoirs. Créerait-on de toutes pièces un organisme entièrement nouveau ou chargerait-on une des administrations ou des collectivités locales, et l'on pensait tout de suite à la chambre de commerce du port qui semblait bien la plus qualifiée, de ce rôle de coordination et d'animation ?

Aucune des suggestions qui furent apportées dans l'un ou l'autre de ces deux sens ne fut adoptée et c'est une solution mixte que l'on donna législativement au problème une première fois.

La loi du 5 janvier 1912 jeta les bases d'un nouveau système : celui des ports autonomes. On ne commit pas la faute d'aller jusqu'à la décentralisation complète, que d'ailleurs personne ne réclamait sérieusement, et l'on se contenta de créer un organisme, le *Port autonome*, en qui l'on concentra, sans que le port sortit de la domanialité publique, la presque totalité des pouvoirs d'administration. C'était un établissement public qui devenait en quelque sorte concessionnaire du port.

Que devenaient les chambres de commerce dans le nouveau régime qui, disons le tout de suite, ne connut pas d'application pratique et pourquoi avait-on préféré ce système à celui qui aurait consisté à leur faire la concession du port ?

D'abord, parce que les ports présentaient un intérêt national et non pas seulement local, surtout quand il s'agissait de ports comme Marseille ou le Havre ; ensuite parce que les chambres de commerce, qui pouvaient peut-être représenter excellemment les intérêts locaux et surtout les intérêts professionnels des commerçants et gérer à merveille le port en leur nom et sous cet angle, ne semblaient pas qualifiées pour suivre d'assez près les considérations d'intérêt exclusivement national et général dans les mesures qu'elles prendraient ; enfin parce que, malgré tout, elles n'avaient pas une autorité suffisante pour parler et agir au nom de cet intérêt national et général (12).

(12) L'exposé des motifs du projet de loi s'exprimait ainsi : « L'Etat,

Il y avait encore une autre raison : le fait que les chambres de commerce ne disposaient pas de ressources suffisantes pour mener à bonne fin les énormes travaux nécessités par les ports pour en permettre l'accès aux immenses *liners* qui les fréquentent, à moins de multiplier les péages ou d'élever le taux de ceux qu'elles sont autorisées à percevoir sur les navires fréquentant leur port jusqu'à les faire fuir vers des rivages plus accueillants au grand dam des ambitions maritimes françaises (13).

Enfin peut-être aussi, et sans qu'on l'ait dit, parce que la loi n'était que facultative, qu'on n'entendait procéder que par essais particuliers, ainsi que le disaient M. Peytral, rapporteur du projet devant le Sénat (14), et M. Augagneur, ministre des Travaux publics, (15) et que l'on prévoyait explicitement dans l'article 12 la possibilité d'abolir le système en cas de non-satisfaction de l'essai, on ne voulait pas risquer de froisser les susceptibilités d'une chambre de commerce, plus facilement en éveil que celles d'un organisme anonyme, nouveau et sans traditions.

Les chambres de commerce d'ailleurs ne se tinrent pas au dehors de l'élaboration de la loi. C'est ainsi que l'important paragraphe 5 de l'article 1^{er} de la loi ainsi conçu : « Les droits

unique représentant autorisé des intérêts nationaux, ne saurait donc se décharger sur les représentants des intérêts industriels et commerciaux d'une seule circonscription territoriale du soin d'administrer les ports maritimes qui sont, au premier chef, des organes essentiels de la vie nationale. »

(13). La concurrence aujourd'hui ne s'exerce plus en effet seulement entre ports nationaux, mais entre ports internationaux. Marseille est concurrencée par Gênes, nos ports du Nord par Anvers et Rotterdam.

(14). « C'est l'expérience seule qui pourra indiquer dans quelle mesure un port peut user des facilités nouvelles qui lui sont concédées ». Rapport du 6 juin 1911.

(15) « C'est une loi d'essai incontestablement ». Sénat. Séance du 10 novembre 1911.

et obligations de l'Etat, en matière de domanialité et de travaux publics, sont conférés au Conseil d'administration du port dans les mêmes conditions qu'aux Compagnies de chemins de fer » fut voté à leur instigation. Le but était de ne pas décourager les Conseils d'Administration des ports de s'intéresser à leur capital immobilier actuel et d'essayer de l'augmenter, ce qui serait peut-être advenu si on ne leur avait pas assuré formellement la faculté de le gérer.

Quant à la liquidation des dettes contractées par les chambres de commerce pour l'exécution des travaux en cours au moment du passage d'un port sous le nouveau régime, le rapport de M. le sénateur Peytral prévoyait qu'il se ferait de la même façon que « lorsqu'une commune est divisée en deux communes distinctes ».

Il faut maintenant constater, et ce sera la suite de la réponse aux questions que nous nous sommes posées plus haut, à savoir ce qu'il devait advenir des chambres de commerce avec le nouveau système, que, si la dévolution de la concession du port n'avait pas été faite à leur profit exclusif, elles se taillaient dans la composition du nouvel organisme qu'était le Port autonome la part du lion et qu'elles y jouaient un rôle de premier plan.

C'est en effet d'abord le président de la chambre de commerce qui préside le nouvel organe délibérant qu'on appelle Conseil d'administration du port, lorsqu'il existe une chambre de commerce dans la ville (art. 5. n° 1).

Parmi les membres dont se compose le Conseil d'administration, trois sont obligatoirement des membres de la chambre, deux facultativement, mais ils sont de toute façon désignés par elle (art. 5, n° 2). Deux autres membres sont nommés par décret sur la proposition du ministre des Travaux publics, mais l'un d'eux est choisi sur une liste de présentation établie par la chambre (art. 5, n° 5). Deux autres membres encore sont nommés par décret sur la proposition

du ministre du Commerce et de l'Industrie, l'un d'eux étant toujours choisi sur une liste de présentation établie aussi par la chambre (art. 5, n° 5). Un autre membre enfin « appartenant à l'une des entreprises de transports terrestres ou fluviaux desservant le port » est nommé par décret, après avis de la chambre de commerce.

Ainsi, sur quinze membres du Conseil, quatre font obligatoirement partie de la chambre, deux autres facultativement mais on peut présumer que la chambre les choisira dans son sein, deux autres sont nommés par le pouvoir central sur une liste dont la chambre a choisi les noms, un autre après son avis. Neuf membres donc, soit un de plus que la majorité, font partie de la chambre de commerce ou sont proposés par elle. Virtuellement, elle semble maîtresse du Conseil d'Administration et, par là, du port pour les attributions qui sont dévolues au Port autonome. Le décret portant règlement d'administration publique qui devait être pris le 10 mars 1916 pour l'application de la loi de 1912 devait encore consolider cette prédominance de la chambre en attribuant voix prépondérante au président du Conseil du port en cas de partage des voix au cours d'une délibération.

Comme, d'un autre côté, l'instauration du nouveau régime n'empêchait pas les chambres de commerce, d'après l'exposé des motifs, de conserver leurs concessions d'outillage ou d'en obtenir d'autres du Conseil d'Administration du port, on peut admettre que, sous une forme détournée, ce système en arrivait presque à concéder les droits qu'on attribuait au Conseil d'Administration à la chambre de commerce (16).

Aucun port ne fut, comme nous l'avons dit, constitué en Port autonome sous le régime de la loi de 1912. Le décret

(16) L'article 5 disposait que « pour les ports où il n'y avait pas de chambre de commerce, la composition du conseil serait déterminée dans chaque cas par le décret d'institution ». Rares sont nos ports de quelque importance qui n'ont pas leur chambre de commerce.

portant règlement d'administration publique destiné à régler les détails du nouveau mécanisme ne fut pris d'ailleurs que quatre ans plus tard, le 10 mars 1916.

La raison en fut les critiques assez nombreuses qu'on adressa à la loi dès avant son vote. Ses rapporteurs eux-mêmes à la Chambre et au Sénat ne furent pas les moins sévères parmi les censeurs. Sans pouvoir entrer dans le détail de ces critiques, ni encore moins dans leur discussion, il nous faut savoir qu'on reprochait à la loi de n'avoir donné de pouvoirs propres au nouvel organe qu'elle créait qu'en matière d'entretien du port et non pour les travaux importants et de n'avoir pas placé auprès du Conseil un organe exécutif actif. En quelques mots, « œuvre de simple décentralisation et non réforme profonde du régime », telle était la loi de 1912 (17).

Aussi, quelques années plus tard, une loi du 12 juin 1920 ne manqua pas de refondre le système. Il nous intéresse de savoir que ce fut plutôt dans le sens d'une augmentation des prérogatives que la loi précédente avait accordées aux chambres de commerce.

Ce n'est encore que sur la demande des intéressés, d'une chambre de commerce par exemple, que le système réorganisé peut être appliqué à l'un ou à l'autre port. On s'était imaginé, tant qu'on fut sous l'empire de la loi de 1912, que le régime qu'elle innovait ne pouvait être utilisé qu'après une délibération favorable de la chambre de commerce du lieu. M. Brindeau, rapporteur au Sénat, réfuta cette croyance lors de la discussion de la loi de 1920. Ce n'est plus d'ailleurs à la chambre de commerce de l'endroit qu'on demande son avis, mais au Comité régional, (18) et cela de façon à avoir non seulement l'avis de la chambre du port mais aussi celui

(17) Sirey — Lois annotées — 1924, p. 1424.

(18). Un chapitre précédent nous a appris ce qu'est cet organe.

des chambres de l'hinterland, avis qui n'est pas dépourvu d'intérêt.

Ce n'est plus non plus le président du Conseil d'administration du port, qui était obligatoirement le président de la chambre de commerce avec la loi précédente, qui garde la surveillance de l'exécution des décisions prises par le Conseil, mais un nouveau rouage, le Directeur du port. Ce changement est justifié par des considérations que le rapporteur du projet au Sénat faisait valoir de la façon suivante : « C'était — avec le système de la loi de 1912 — imposer au président, à côté de ses autres attributions, une tâche dont la lourdeur avait ému plusieurs présidents de chambre de commerce ». La presque unanimité des chambres de commerce, après avoir d'abord un peu hésité, se rallia à ce nouveau système.

L'influence des chambres de commerce au sein du Conseil d'administration du port semble s'être encore renforcée. Le Conseil ne voit plus le nombre de ses membres immuablement fixé à quinze. Ces derniers peuvent être neuf, quinze ou vingt et un.

Trois membres doivent d'abord être choisis, comme avec la loi de 1912 d'ailleurs, à raison d'un par chacun des corps ou collèges électoraux suivants : le Conseil général du département où se trouve le port, le Conseil municipal de la principale ville comprise dans la circonscription du port, les ouvriers du port. Le délégué désigné par les ouvriers est investi par décret. Une moitié du Conseil est choisie par la chambre parmi ou hors de ses membres. Le reste est nommé par décret, un tiers de ce reste étant choisi sur « des listes de présentation établies par les chambres de commerce des régions spécialement desservies par le port » (art. 5). La prépondérance de l'élément chambres de commerce est donc largement assurée.

De plus, comme le remarquait M. Brindeau dans son rapport au Sénat, il est fort probable que certains éléments du Conseil comme le délégué ouvrier, le délégué du Conseil

municipal et probablement même le délégué du Conseil général se rallieront beaucoup plus facilement aux solutions proposées par les conseillers représentant l'élément local, c'est-à-dire par les délégués de la chambre de commerce, qu'à celles des membres nommés par le pouvoir central. La chambre de commerce sera par là même maîtresse de l'élection du président (19). Ce système présentera encore un avantage sur le précédent, c'est que le président de la chambre de commerce de l'endroit ne sera plus obligatoirement président du Conseil du port, supplément de charge qui avait fait considérer la loi de 1912 d'un œil peu favorable par de nombreux présidents de chambre de commerce.

Tel est dans ses grandes lignes le nouveau système sur lequel on a fondé l'espoir du relèvement du système portuaire français. Il est logique de se demander maintenant quelle en est la valeur et s'il a répondu aux espoirs qu'il a fait naître.

Disons tout d'abord qu'on n'en est pas resté là. Le Gouvernement n'a pas tardé en effet à prévoir, à côté de celui-là, un autre système qui est celui qui régit actuellement la presque unanimité de nos ports. Un décret du 7 avril 1924 en effet a institué un nouveau régime dont le trait principal est la concentration entre les mains d'un Directeur du port, assisté d'une commission consultative, de la majorité des services du port avec quelques modalités différentes suivant qu'il s'agit de ports principaux ou de ports secondaires. Ne nous en étonnons pas. On a voulu faciliter l'acheminement vers le régime des ports autonomes. Ce régime est en effet une innovation trop grosse de conséquences possibles pour qu'on puisse espérer le généraliser rapidement. N'oublions pas les termes dans lesquels s'était exprimé M. Augagneur, ministre des Travaux Publics, au Sénat à propos de la loi

(19) La loi ne prévoit d'ailleurs pas d'incompatibilité entre la présidence des chambres de commerce et les fonctions de Directeur du port.

de 1912 dont celle de 1920 est le perfectionnement : « C'est une loi d'essai incontestablement ; c'est une loi qui sera mise en vigueur là où les pouvoirs locaux et où l'Etat trouveront qu'elle peut être utilement appliquée : mais que donnera-t-elle dans la pratique ? L'avenir seul et l'expérience nous permettront de le dire » (20). Il convenait donc, en attendant le résultat des essais que l'on allait faire, de prendre une mesure de moindre envergure pour pallier provisoirement aux vices les plus criants du système existant : ce fut l'objet de ce décret du 7 avril 1924.

En ce qui concerne les Ports autonomes et pour y revenir, les essais ont été au nombre de deux. Seuls, les ports de Bordeaux et du Havre ont été dotés de l'autonomie et, même pour ceux-là, il ne semble pas encore, malgré certains indices encourageants, qu'on jouisse d'un recul suffisant dans le temps pour formuler une opinion définitive, apologetique ou critique. Il semble qu'on puisse néanmoins constater déjà le bien-fondé de la vieille maxime rappelée dans l'exposé des motifs de la loi de 1912 : « Si l'on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près ».

A Bordeaux, par exemple, où, suivant l'expression de M. le député Candace (21), on voit « pour la première fois depuis le moyen âge », un groupement local gérer avec des ressources propres un port maritime, le Conseil d'Administration du Port autonome est composé de six membres de la chambre de commerce, de trois membres désignés par cette compagnie parmi les armateurs et les principaux usagers du port, des représentants des chambres de commerce d'Agen, Libourne, etc..., du président du Conseil général de la Gironde, du maire de Bordeaux, etc...

On constate que le souci et le respect de l'intérêt national y sont assurés par quelques hauts fonctionnaires nommés

(20) Séance du 10 novembre 1911.

(21) La Marine Marchande Française — Titre 1 — Paragraphe C — Chapitre I. - Payot, 1930 Paris.

membres du Conseil par le Gouvernement, que le budget s'y vote sans retard et qu'on y adopte les crédits nécessaires aux travaux sans tergiversations ni temporisations inutiles, que le public bordelais, grâce aux contacts constants qu'il a avec l'Administration, ne se trouve plus en face de mesures inintelligibles qui provoquent sa mauvaise humeur et que, par une meilleure coordination des efforts, on a pu réduire sensiblement les frais généraux, le personnel, le combustible, etc...

Tel est le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui : il semble assez encourageant.

D'ailleurs, on pouvait présumer, on peut encore présumer pour d'autres expériences des résultats favorables. L'exemple de l'étranger où des combinaisons semblables au point de vue de l'esprit de *self-government* dans lequel elles sont conçues ont réussi doit nous fournir de précieux enseignements et des bases de prévision et de déduction assez sûres. Sans parler des ports anglais dont l'administration est confiée à des groupements dont les membres sont choisis par le gouvernement, les autorités locales et les intéressés — Londres, Liverpool, Glasgow par exemple —, ni des ports de l'Europe septentrionale dont des organes bien proches de ceux que l'on trouve dans nos ports autonomes assurent la gestion, tournons-nous plutôt vers l'Espagne ou l'Italie en raison des facilités de comparaison plus grandes que nous offre la similitude du génie des races qui habitent ces pays et de celui de la nôtre.

Qu'y voyons-nous ?

A Barcelone, une « *junte* », à Gênes, un « *consorzio* » président aux destinées de ces ports.

La composition de ces corps ? Bien proche de celle de nos Conseils d'administration.

Les résultats ? Favorables. Gênes est déjà arrivée à dépasser Marseille par le chiffre du tonnage et elle lui dispute la

prééminence dans la Méditerranée pour le volume du mouvement.

Il est d'ailleurs difficile d'imaginer solution plus rationnelle et en même temps plus opportune que celle que l'on a adoptée. Nous avons eu l'occasion de constater que l'abandon total de la gestion du port aux chambres de commerce se heurtait à des obstacles aussi nombreux que sérieux. Bâtir d'un autre côté, suivant une conception *a priori*, un organisme de toutes pièces, c'était s'exposer à une improvisation hasardeuse. Le manque de traditions et d'expérience de cet organisme nouveau aurait pu entraîner pour lui un manque d'autorité. Il nous semble extrêmement adroit d'avoir su associer toutes les forces vives intéressées au fonctionnement des ports en une synthèse aussi harmonieuse et selon un dosage aussi savant. L'avenir confirmera probablement cette avantageuse opinion.



DEUXIÈME PARTIE

LES TRIBUNAUX DE COMMERCE

TITRE I

HISTORIQUE

Certains auteurs assez superficiels ont vu l'acte de naissance des tribunaux de commerce dans les Edits de 1560 et de 1563 dont l'un décide que « tous différends entre marchands pour faits de leur commerce seront renvoyés à des arbitres » et dont l'autre crée la juridiction des juges et consuls de Paris et règle leur compétence.

D'autres font remonter leur origine plus loin dans le temps et citent pour justifier leur opinion les articles 23 et suivants des Lettres Patentes données par Philippe de Valois le 6 août 1349 à Vincennes.

Avec d'autres historiographes, nous pensons que les véritables origines des tribunaux de commerce doivent être recherchées dans des époques encore plus lointaines. Nous croyons même que ce n'est pas chez nous, mais en Italie que l'on doit en chercher les prémices : c'est là plutôt qu'en France, pensons-nous, que cette institution vit le jour.

Il faut d'abord rapprocher la création et l'évolution des tribunaux de commerce de celle des chambres de commerce car c'est dans la même atmosphère de négoce, dans la même ambiance de gens d'affaires et sous la pression des mêmes besoins mercantiles que les deux institutions apparurent.

Comme nous le verrons dans la suite, c'est incontestablement dans l'histoire des très anciennes municipalités qu'il

faut rechercher leurs origines. Esmein en découvre la genèse à Paris dans l'institution qu'on appela le Parloir aux Bourgeois.

La vraisemblance, que les faits confirment, nous pousse à croire qu'elles naquirent en premier lieu où les premières municipalités indépendantes apparurent, c'est-à-dire en Italie. Là en effet, après les grandes invasions, la dislocation et le démembrement de l'Etat, tant au point de vue territorial qu'au point de vue politique et administratif, furent plus rapides et plus complets que partout ailleurs. Les républiques communales se créèrent et s'affranchirent de l'autorité purement nominale de l'Empereur dès le premier quart du IX^e siècle. Comme plus tard en France, ce furent les bourgeois marchands qui prirent la tête de ce mouvement d'émancipation et qui ne manquèrent pas d'en recueillir les fruits en mettant la main sur toute l'administration de la cité : Pise, Gênes, Florence surtout, en offrent des exemples topiques. Naturellement, la justice étant un des principaux parmi les droits de puissance publique, ils se l'approprièrent et entendirent l'exercer *in actu*. Les consuls, dénomination répandue dans toute l'Europe latine et médiévale pour désigner les officiers municipaux, devinrent, par un enchaînement logique — il aurait été difficile qu'il en fût autrement — des juges, les juges consuls (1).

La même évolution ne se produit que plus tard en France où la déliquescence de l'idée d'Etat ne s'est pas faite aussi entièrement. La révolution communale met à la tête de la cité, devenue elle-même une seigneurie dans la hiérarchie féodale, un corps de ville composé de marchands. Ce corps de

(1) L'origine italienne se confirme encore quand on constate que c'est dans le Midi de la France qu'on rencontre d'abord ces magistrats hybrides de justice et d'administration municipale : le Comtat Venaissin, les petites républiques indépendantes d'Arles, d'Avignon, etc... furent les premières à posséder ces juridictions municipales.

ville, titulaire des droits seigneuriaux ou mandataire chargé de les exercer, s'approprie alors le droit de justice qui en fait partie et excipe, pour cela, de trois sortes de titres :

Primo. Les magistrats municipaux, même avant l'affranchissement des communes, avaient traditionnellement le droit d'arbitrer les litiges en matière civile.

Secundo. Les concessionnaires des censives ou autres droits féodaux que la Cité avait concédés, en tant que seigneurie, étaient les justiciables de la ville et de ses magistrats en vertu des principes de la justice foncière.

Tertio et surtout. Le corps de ville, composé de marchands, avait tout naturellement compétence dans toutes les difficultés nées entre marchands pour faits de commerce.

Ce phénomène se précisa à Paris, probablement parce que les commerçants lombards y étaient venus plus nombreux qu'ailleurs (2), et s'y stabilisa. Des juges furent installés à demeure au Parloir aux Bourgeois, enceinte située d'abord sur la montagne Sainte-Geneviève, ensuite dans la Maison aux Piliers de la Place de la Grève. La hanse parisienne des marchands d'eau, lorsqu'elle devint maîtresse du mouvement communal parisien et de l'administration de la ville, fit de ce Parloir aux Bourgeois d'abord la Maison, ensuite l'Hôtel de Ville.

On trouve la confirmation de cette thèse en consultant le Livre des Sentences du Parloir aux Bourgeois, publié par Leroux de Lincy (3).

(2) Il existait, il existe encore à Paris une rue des Lombards. Ceux-ci avaient, au Moyen-Age, un monopole de fait, avec les Juifs, pour pratiquer la banque et le prêt à intérêt formellement prohibés par les canonistes.

(3) Voici par exemple une sentence que l'on rencontre en feuilletant le recueil : « L'an de grâce mil deux cent quatre vingt quinze, le mardi devant la Chandeleur, perdit par jugement du Parloir aux Bourgeois, Pierre Bourgeois de Rouen quatorze tonneaux de vin

Ces magistrats municipaux, en même temps administrateurs communaux et juges de commerce, étaient, nous l'avons vu, des marchands. De plus, ils étaient élus par des électeurs qui étaient eux-mêmes des marchands. C'est de là que dérive la tradition qui fait des juges consulaires des magistrats électifs et en même temps l'explication de ce caractère. La conséquence, ce fut que le commerçant était jugé par ses pairs pour les actes de sa vie courante. Cette forme de justice était à l'époque assez fréquemment employée. Il existait en effet, dans les pays de droit coutumier, des modes de juger qu'on appelait alors l'enquête par turbe (4) (*inquisitio per turbam*) et le jugement « *par hommes* ». Ce dernier mode de rendre la justice consistait à faire juger les causes ou les hommes par une assemblée de roturiers quand le litige pendait entre roturiers, de nobles quand le procès divisait deux vassaux d'un même seigneur suzerain (5). Cette assemblée était réunie à la cour du seigneur dont les parties étaient justiciables.

Cette justice des commerçants devait donner d'assez bons résultats puisque Philippe de Valois imagina d'en faire une application, assez lointaine il est vrai, aux contestations qui survenaient dans les foires. Néanmoins, ce ne furent pas là les mêmes nécessités que celles que nous avons examinées qui firent dessaisir les juridictions régulières pour d'autres juridictions. On sait, qu'à cette époque, c'était dans les foires et les marchés que se rencontraient acheteurs et vendeurs de produits exotiques ou étrangers au pays et que ces assemblées

d'Auxerre qu'il avait fait mener de Paris à Rouen sans compagnie de Bourgeois hansé, et qu'il se fut hansé à Paris ».

Appendice II. Livre des Sentences du Parloir aux Bourgeois, année 1295.

(4) La turbe était une assemblée d'hommes sages et expérimentés de la région qui devaient rappeler la coutume et la façon de juger.

(5) On peut encore citer, comme illustration de ce système, la coutume pour les pairs de France de n'être jugés que par les autres pairs.

marquaient dans les annales du commerce des dates importantes. C'est ainsi que la foire de Beaucaire qui se tenait en novembre voyait l'échéance des contrats qu'on avait passés dans la région (6).

Or la justice avait à l'époque un grave défaut : les longueurs dont elle s'accompagnait. Les innombrables degrés d'appel qu'elle offrait à un plaideur obstiné pouvaient occasionner à l'autre plaideur des démarches interminables et des voyages nombreux pour se rendre d'une justice à l'autre à une époque où les moindres déplacements étaient coûteux, pénibles et dangereux.

La compréhension de l'intérêt national et des ressources que procurait le commerce aux pays qui réussissaient à l'attirer fit admettre au gouvernement de Philippe de Valois la nécessité qu'il y avait, pour faire venir et retenir les marchands étrangers au royaume dans les foires où la royauté percevait des droits fructueux, de faire juger sommairement les contestations qui pouvaient s'y élever. Il ne faut pas chercher d'autres raisons à la création que nous allons essayer de décrire. L'incompétence d'expert, pas nécessaire, mais probable des juges de métier ne fut pas retenue comme raison de l'Ordonnance du 6 août 1349.

En effet, les premières juridictions créées, suivant les termes de l'ordonnance, « pour abbréger les paiements des dites foires et pour oster les parties de longs procès en plaidoieries » étaient tenues par les Gardes des foires et par le Chancelier de la foire, tous fonctionnaires royaux. Le seul élément non fonctionnarisé était « le conseil de six ou huit des plus suffisants de la foire, notaires, ou autres sages » que les Gardes pouvaient discrétionnairement s'adjoindre dans les conjonctures délicates.

(6) Il ne faut pas s'en étonner puisqu'aujourd'hui encore, malgré toutes les facilités que vendeurs et acheteurs ont pour traiter leurs affaires de loin, on organise régulièrement des foires célèbres comme celle de Leipzig ou plutôt, maintenant, des foires-expositions.

L'article 25 de l'ordonnance exigeait d'une façon impérieuse la soumission de tous les marchands à cette juridiction pour les litiges nés des foires et l'article 26 enjoignait aux baillis et autres officiers royaux de tenir la main aux jugements rendus par la « Cour des foires » qui possédaient donc la force exécutoire par eux-mêmes.

Les Gardes chargés de tenir ces justices étaient aussi appelés parfois Gardes Conservateurs : d'où le nom de Conservation donné quelquefois à ces juridictions.

Cette ordonnance fut émise d'abord pour les foires de Brie et de Champagne mais ses dispositions furent progressivement appliquées, l'expérience ayant dû donner de bons résultats, à d'autres foires.

Louis XI étendit aux foires de Lyon cette façon de juger sommairement les procès commerciaux. En 1462, il attribua au bailli de Mâcon la connaissance de ces procès en lui enjoignant de juger dans les mêmes conditions, c'est-à-dire avec exécution par provision et « sans long procès et figure de plaids ».

Dans des Lettres Patentes du 31 août 1464, ce même roi permettait « d'élire et commettre aucun preud'homme suffisant et idoine que métier sera qui se prendra garde durant les dites foires.... que toutes les questions et débats qui surviendront entre iceux marchands.... le dit commis les appointe et accorde....; pour cognoistre et appointer de tous les débats qui se pourront mounoir entre les dits marchands » (7).

Poursuivant nos recherches, nous lisons dans le Répertoire de Jurisprudence de Guyot, édition de 1784, page 558, au chapitre « Consul » : « François premier jeta à Toulouse, au

(7) On peut encore relever, à la suite pour respecter l'ordre chronologique, l'Ordonnance de juin 1510 du chancelier de Ganay dont l'art. 34 édicte certaines règles en matière d'arbitrage et qui annonce ainsi l'Edit d'août 1560 dont nous allons nous occuper bientôt.

mois de juillet 1549, les premiers fondements de notre justice consulaire ». A cela près que ce ne fut pas François premier, puisqu'il était mort en 1547, mais Henri II qui prit cette mesure et que, de toute façon, elle ne jeta pas du tout les premiers fondements des tribunaux de commerce, c'est là le premier acte législatif touchant à la matière qu'on rencontre après les lettres patentes de Louis XI. Henri II, par une mesure libérale, y permettait au prieur et aux deux consuls élus qu'il prévoyait pour former le tribunal d'appeler au jugement « telles personnes qu'ils jugeraient à propos ».

Une mesure identique fut prise pour la ville de Rouen par le même prince quelques années plus tard. Nous retrouvons donc ici l'origine de ces prieurs et consuls de Rouen, Toulouse et Montpellier dont nous avons eu à nous occuper dans notre historique des chambres de commerce.

Il faut signaler ensuite un Edit d'août 1560 de François II et de son chancelier Michel de l'Hospital « portant que tous différens entre marchands pour fait de leur commerce... seront renvoyés à des arbitres ». Cet édit est en général rarement cité et peu connu car il fut bientôt abrogé par le non-usage et un autre Edit de 1563 qui devait constituer pendant longtemps la charte des juridictions consulaires.

Retenons le toutefois car, si l'esprit dans lequel il a été conçu, à savoir le « désir de François II de faire vivre en paix et repos ses subjects.... et aussitôt les procès meuz les éteindre » n'est pas nouveau, la mesure qu'il préconisait, c'est-à-dire l'arbitrage, était fort en avance sur les idées de son temps. A notre époque, où ces idées rencontrent la plus grande faveur, il faut se reporter à cet édit pour dissiper l'obscurité qui existe encore aujourd'hui autour de l'idée que nous nous faisons de ce moyen de régler les litiges et pour bien le détacher de cet autre moyen qu'est la conciliation. Non seulement, pour François II, le recours à l'arbitrage était obligatoire, mais même la sentence rendue par les arbitres devait recevoir sa stricte exécution, après avoir été revê-

tue toutefois, de la formule exécutoire par les juges du roi. L'apposition de cette formule exécutoire constituait d'ailleurs pour ces juges une obligation. Il faut admirer la précision avec laquelle s'y trouvent dégagées les caractéristiques du véritable arbitrage.

« Si cette loi eût pu s'exécuter, elle eût été fort utile » nous dit Guyot. Charles IX, toujours avec le même l'Hospital, ne le permit pas et, dès novembre 1563, il promulgua le fameux édit qui crée à proprement parler « la juridiction des juges et consuls de Paris et règle leur compétence ».

D'après son préambule, les mesures que renferme cet édit semblent avoir été réclamées par les marchands eux-mêmes.

Une autre justification de l'institution que celles que nous connaissons (8) y apparaît : c'est l'intérêt qu'il y a à permettre aux marchands de « négocier ensemble de bonne foy, sans être adstrains aux subtilitez des lois et ordonnances ».

D'ailleurs, cet édit de 1563 est tellement connu par ceux qui s'intéressent à la question des juridictions consulaires et il a été si fréquemment commenté qu'il n'est pas nécessaire de s'y attarder. Le mécanisme de la création, celui de l'élection, etc... sont décrits dans l'historique de tous les ouvrages traitant des tribunaux de commerce.

Notons toutefois la formule impérative de l'édit pour empêcher la pérennité des charges : « la charge desquels cinq (les juges consuls) ne durera qu'un an, *sans que pour quelque cause ou occasion que ce soit*, l'un d'eux puisse estre continué » (art. I).

L'élection, par les notables, sera faite avec deux degrés, au moyen d'une procédure décrite dans l'article 2.

L'article 4 dispense les plaideurs du ministère des avocats et procureurs (9). Quant aux délais de grâce, les consuls ne

(8) C'est-à-dire : 1° le désir d'abrégier les procès. — 2° la compétence nécessaire pour comprendre et trancher les litiges commerciaux.

(9) C'était la mesure que l'ancien régime prenait chaque fois qu'on

pourront en accorder. Ils ne pourront surseoir au jugement que pour des raisons majeures et absolument nécessaires : la distance, par exemple, ou l'impossibilité de produire immédiatement pièces ou témoins.

L'article 7, où il est interdit aux juges de « prendre directement ou indirectement ou de quelque manière que ce soit aucune chose ni présents ou dons, sous couleur ou nom d'épices ou autrement, à peine de crime de concussion » ne doit pas nous étonner à une époque où, depuis déjà longtemps, il était ouvertement toléré et même obligatoire que les plaideurs payassent leurs juges. L'explication de cette anomalie est en effet très simple. Avant et plus encore après l'introduction officielle de la vénalité des charges par François I^{er}, on payait très cher des offices auxquels étaient attachés de maigres traitements. Ne fût-ce que pour en retirer l'intérêt de la somme d'argent qu'ils avaient engagée, les juges devaient se faire payer par les plaideurs. Cette justification n'existait pas pour les juges de commerce qui n'avaient aucun capital à rémunérer puisqu'ils n'achetaient pas une charge et dont les fonctions ne furent jamais érigées en titre d'office. De là dérivait la défense précitée.

Autres dispositions remarquables : celles des articles 8 et 9. Aucun appel ne sera possible pour les demandes ou condamnations n'excédant pas cinq cents livres tournois et, en aucune façon, cet appel ne pourra être suspensif. Cette mesure venait s'articuler sur une autre prise par un Edit du mois de juin 1557 qui augmentait considérablement la compétence pécuniaire en dernier ressort des sièges présidiaux. Il n'existait auparavant aucune limitation à la faculté d'appel (10)

voulait réduire les frais des procès qui, à l'époque, se soldaient par des sommes énormes.

(10) Trois ans après, l'Ordonnance de Moulins devait revenir sur ces excellentes dispositions et même les abroger à la suite de la résistance des Parlements.

Suivent d'autres dispositions de détail parmi lesquelles l'autorisation donnée aux marchands de lever une imposition sur eux-mêmes pour subvenir aux frais d'édification d'un immeuble où se tiendraient les assises de cette juridiction consulaire.

Toutes ces mesures, on le comprend bien vite, étaient destinées à rassurer le commerce et surtout les marchands étrangers faisant des affaires en France. Il ne s'agissait plus seulement des transactions qui s'opéraient dans les foires, mais probablement des échanges entre marchands de pays différents. On cherchait à donner à ces derniers des garanties pour les encourager à venir commercer en France.

C'est l'impression exprimée par Savary dans le chapitre III du livre III de son traité, « Le Parfait Négociant » : « Les négociants d'Amsterdam répandirent par toute l'Europe le commerce des lettres de change.... particulièrement de la ville de Lyon où il semble que le commerce des lettres de change a commencé : c'est ce qui a donné lieu à l'érection de la juridiction que l'on appelle en cette ville conservation, et à la consulaire qui a été érigée par Charles IX en 1563.... afin que les différens... fussent payés sur le champ » (11). Si en effet les notions de change, de bourse et de banque sont aujourd'hui assez familières et vulgarisées, il ne devait pas en être de même à une époque où ce genre de trafic ne faisait que commencer et l'on aurait pu craindre que des juges de carrière ne missent longtemps à comprendre et à juger les procès roulant sur ces matières (12).

L'Edit de 1563 et son exécution occasionnèrent des tempêtes de protestations et une levée de boucliers générale de

(11) On comprend ainsi l'explication du mot Change par lequel on a désigné pendant longtemps la bourse de Lyon.

(12) Il arrive encore quelquefois aujourd'hui qu'une certaine incompetence se révèle de la part des juges lorsqu'ils sont saisis de krachs financiers ou de questions boursières. On est alors trop souvent obligé de faire appel à des experts.

la part de toutes les juridictions civiles. Des résistances se créèrent, passives et actives, de tous ceux que la chicane faisait vivre, officiers de judicature, avocats, procureurs, sergents, nécessitant une nouvelle intervention de la royauté qui se manifesta, à la demande de certains corps de marchands eux-mêmes, sous la forme d'une Déclaration du 28 avril 1565.

Charles IX, après avoir affirmé dans le préambule sa volonté très nette de faire respecter son précédent édit, en précise les termes dans son article I. Dans l'article II, il déclare qu'il n'entend faire aucune exception au principe du jugement des affaires commerciales par les juges commerçants, même pour ses officiers faisant trafic de marchandises et pour ceux auxquels il aurait pu accorder des lettres de *committimus* (13). Dans l'article 5 et dernier, Charles IX libère les sergents de toutes les défenses que les juges auraient pu leur faire d'instrumenter dans les procès commerciaux.

Peu après naquit, selon l'expression d'Esmein, « une première génération de juridictions consulaires » : elle fut installée par une Déclaration royale qui fut elle même confirmée par une Déclaration du 6 février 1566. Les villes de Bordeaux, Tours, Orléans furent dotées de juges consuls.

Le mouvement s'accéléra et « en 1566, il en fut aussi créé dans toutes les villes où il y avait un grand nombre de marchands » (14)-(15).

Mais on exagéra le nombre de ces juridictions et, dans ses cahiers de doléances aux Etats généraux de Blois, le Tiers

(13) C'étaient des lettres royales qui donnaient le droit à ceux qui en bénéficiaient de ne comparaître que devant certaines juridictions privilégiées.

(14) Guyot : Répertoire de Jurisprudence, au mot Consul

(15) Il y eut une deuxième et dernière génération de juridictions consulaires sous l'ancien régime ; elle vit le jour dans les premières années du XVIII^e siècle.

état lui-même auquel appartenait les marchands en général demanda la suppression d'un certain nombre d'entre elles. Il ne faut pas oublier toutefois qu'une grande partie des gens de robe et de loi appartenait aussi à cet ordre et que les députés se recrutaient en nombre important dans cette profession.

Satisfaction fut donnée au troisième ordre par le garde des sceaux Cheverny dans l'Ordonnance, dite de Blois, de mai 1579. Les procureurs généraux du roi y furent chargés de transmettre, chacun pour son ressort, la liste des villes où il y avait lieu de conserver les juridictions consulaires (art. 239). Quant aux villes où elles seraient supprimées, on s'efforçait de diminuer les inconvénients de leur disparition en recommandant aux juges auxquels reviendraient les causes commerciales de faire diligence et économie dans leurs jugements « sous peine de concussion ».

Les juridictions qui subsistèrent en acquirent plus de vigueur et, fortes de l'appui royal, elles empiétèrent continuellement sur la compétence des autres justices. Or ces dernières ne supportaient déjà que malaisément les juridictions consulaires qui leur avaient enlevé la connaissance d'un nombre important de procès. Aussi, une lutte sourde s'engagea entre les deux juridictions.

Les protestations des juridictions civiles, dans tous les cas de conflits d'attribution, furent les plus fortes et elles amenèrent la Déclaration du 2 octobre 1610. Celle-ci constatait les abus des juridictions consulaires en matière de compétence et en interdisait le retour. La connaissance des faits hors du commerce strictement entendu par les juges consuls manquait en effet de base. Il faut reconnaître qu'ils n'étaient certainement pas « capables du jugement des affaires qui ne sont de leur vocation, n'ayant la cognoissance des ordonnances et coutumes ». C'était un rappel implicite du mot du peintre Apelle : *ne sutor ultra crepidam*.

Notons aussi la disposition finale enjoignant la lecture de

cette déclaration tous les ans « au premier jour plaidoyable après l'élection des dits consuls ». L'axiome de la connaissance acquise de la loi par sa seule promulgation n'était encore nettement établi que pour les juges eux-mêmes (16), au contraire d'aujourd'hui (17).

Cette question ne fut certainement pas complètement réglée par cette déclaration car le Parlement de Paris dut rendre quarante ans plus tard, soit le 16 mai 1650, un arrêt (18) interdisant aux juges consuls la connaissance des promesses ou billets qui ne seraient pas faits de marchand à marchand.

Nous arrivons ensuite à la Grande et fameuse Ordonnance sur le commerce de mars 1673 : un titre, le douzième, y est consacré à la juridiction des consuls. On sait à ce propos que la grande ambition de Colbert et de Louis XIV fut d'uniformiser par cette ordonnance les usages commerciaux particuliers à chaque province du royaume. Aussi l'article premier commença par étendre à toutes les juridictions consulaires existantes le régime de l'ordonnance de 1563 et de tous les actes législatifs qui avaient suivi.

Les autres articles s'attachent à nouveau à définir et régler la compétence des juridictions consulaires. Notons l'article 6 qui leur attribue la connaissance des difficultés entre employeurs et employés « commissionnaires, facteurs ou serviteurs des marchands ». Ne nous en étonnons pas, puisque ce n'est que depuis la loi du 27 mars 1907 que ce genre de litiges a été enlevé à nos tribunaux de commerce, c'est-à-dire à une juridiction composée somme toute de patrons, pour être attribué aux conseils de prud'hommes.

(16) Et encore même pas pour tous puisque, pour convaincre les juges consuls de la connaissance de cette disposition législative, on en prescrivait la lecture annuelle avant leur entrée en charge.

(17) Nul n'est censé ignorer la loi.

(18) En vertu du pouvoir réglementaire que les cours souveraines s'étaient arrogé à l'époque.

L'article 7 prévoit l'attribution aux juridictions consulaires des procès touchant au droit maritime. Ceux-ci appartenaient auparavant à des tribunaux spéciaux sans qu'ils fussent pour cela des tribunaux d'exception : les Amirautés. Ces tribunaux avaient une juridiction très large sur tout ce qui, de près ou de loin, touchait à des questions maritimes, que ce fut en droit privé ou en droit public, et rendaient leurs jugements au nom du Grand Amiral de France. De ce côté aussi, les juridictions consulaires eurent une lutte à soutenir contre ces tribunaux dont la compétence chevauchait quelquefois sur la leur et qui ne se laissèrent pas déposséder de gaieté de cœur (19).

Nous nous apercevons par l'article 8 que les anciennes juridictions remontant à Philippe de Valois et tenues par les juges Conservateurs des foires n'avaient pas cessé d'exister puisqu'il y est dit que les juridictions commerciales devront respecter leur compétence. Savary d'ailleurs, dans le chapitre III du Livre III de son Parfait Négociant, nous l'avait déjà fait savoir : « C'est ce qui a donné lieu à l'érection de la juridiction que l'on appelle en cette ville (Lyon) conservation (20) et à la consulaire, qui a été érigée par Charles IX. » Là aussi, des chevauchements et conflits de compétence eurent lieu.

L'article 10 inaugure la règle, encore en vigueur de nos jours, de la possibilité pour un particulier non commerçant d'assigner la partie commerçante devant le tribunal de commerce ou le tribunal civil à son choix.

La seule incompétence qu'on pourra tolérer devant les

(19) Les Amirautés furent aidées au cours de cette lutte par les gentilshommes auxquels le code Michaud (Ordonnance de 1629) avait permis de s'adonner au commerce maritime sans déroger et qui répugnaient à être jugés par des commerçants roturiers en qui ils se refusaient à voir des pairs.

(20) Du nom des gardes et juges conservateurs des foires.

juges consuls sera une incompétence *ratione materiae* (art. 13 et 14).

La possibilité de questions préjudicielles posées aux tribunaux civils est envisagée et admise à la fin du titre, lorsqu'il s'agit de questions d'état par exemple.

Notons en terminant que, selon les vœux de Louis XIV et de Colbert, cette Grande Ordonnance sur le commerce eut une influence décisive et qu'on en retrouve fréquemment, dans notre Code de commerce actuel, l'esprit ou les dispositions.

Louis XIV n'en resta d'ailleurs pas là dans la réglementation et l'organisation consulaires et, moins de six mois après, un arrêt du conseil du 9 septembre 1673 fixa à 40 ans l'âge minimum pour être le premier juge consul et à 27 ans celui des juges consuls ordinaires. Là encore, la législation du plus absolu des rois de France se montra plus libérale que celle de notre troisième république où il faut avoir trente ans pour pouvoir être juge consulaire. Cependant l'instruction est donnée aujourd'hui dès le plus jeune âge et avec bien plus de facilités.

Notons en passant que des mesures législatives générales comme celle de l'ordonnance de 1673 n'empêchaient pas certains particularismes locaux de subsister : c'est ainsi qu'une Déclaration du 15 mai 1703 sur « la reconnaissance des billets et promesses dans les juridictions consulaires » ne manquait pas de se terminer ainsi : « N'entendons néanmoins rien imposer à l'usage observé jusqu'à présent en cette matière, tant au siège de la conservation de Lyon, que dans la juridiction des prieurs et consuls de notre province de Normandie ».

Nous rencontrons ensuite divers édits et déclarations : un Edit de juin 1708 qui porte création d'huissiers dans les juridictions consulaires ;

les avantages et surtout le coût économique des juridic-

tions consulaires donnèrent naissance à la deuxième génération des tribunaux de commerce et aux quarante et une juridictions que l'ordonnance de Blois (21) avait laissées subsister, un Edit de mars 1710 ajouta vingt tribunaux épigones (22);

deux Déclarations des 10 juin et 18 juin 1715 ordonnèrent, la première que les procès concernant les « différens civils pour raison de faillites et banqueroutes » seraient portés devant les juges et consuls du domicile du failli — la deuxième, le respect du barème des droits à percevoir pour expéditions du greffe dans les juridictions consulaires ;

relevons une Déclaration du 3 mai 1722 dont le préambule exprime le désir du roi de voir éviter la faillite complète qu'entraîneraient pour certains négociants la compétence des tribunaux ordinaires et les frais et longueurs des procédures qui y avaient cours ;

on rencontre ensuite une Ordonnance de 1681 innovant une façon peu connue et inattendue de faire juger un procès par des négociants, façon confirmée et réglementée dans la suite par une Déclaration du 25 mai 1722. Il y était dit que les consuls français à l'étranger devraient s'adjoindre comme conseil des négociants français pour juger leurs nationaux, même en « matière civile ».

Quelque temps après ces actes législatifs, en 1727, les libraires et imprimeurs et les marchands de cuir de Paris formèrent opposition à la dernière élection consulaire et portèrent cette opposition devant le Parlement de Paris. Celui-ci rendit deux arrêts dilatoires les 3 et 5 février et demanda des instructions au gouvernement par un autre arrêt du 17 mars 1727, les deux premiers arrêts permettant toutefois aux juges nouvellement élus d'entrer, sous toutes

(21) Voir *supra*, p. 11.

(22) Une Déclaration de février 1700 établit, entre temps, une juridiction consulaire à Dunkerque en même temps qu'une chambre de commerce.

réserves, en fonctions de façon que la justice puisse continuer à fonctionner pour les commerçants. La contestation portait sur le point suivant : la permanence des représentants de certains corps de métier au sein du tribunal tandis que d'autres corps s'en voyaient régulièrement évincer.

Le pouvoir central se décida à légiférer par une Déclaration du 18 mai 1728 (23). Après avoir exposé dans son préambule l'impossibilité, à moins de nuire à la célérité de l'expédition des procès, d'augmenter le nombre des membres du tribunal pour y assurer une représentation à toutes les branches du commerce, la Déclaration opérait un classement et une limitation du nombre des électeurs choisis par industrie à la place de la catégorisation qu'elle ne pouvait pas faire dans le sein du tribunal à cause du petit nombre des membres qui le composaient.

On continua par ailleurs le système électif de 1563 en éliminant toutefois du collège électoral les anciens juges et consuls.

Ce système, dont nous avons fait mention à propos de l'Ordonnance de 1563, consistait à faire choisir par les juges consuls eux-mêmes des électeurs qui en éalisaient d'autres qui procédaient, ceux-là, à l'élection des nouveaux juges. On aurait fort risqué, dans ces conditions, de voir se perpétuer les mêmes hommes au tribunal si l'on n'avait pas pris en même temps la précaution d'interdire les réélections « pour quelque cause ou occasion que ce fût » (24).

(23) La chose n'est donc pas nouvelle, tout au moins en ce qui concerne les tribunaux de commerce. Nous devons rapprocher du remède que l'on apporta en 1728 la catégorisation des industries et commerces permise et préconisée par l'article 3 de la loi du 19 février 1908 pour les chambres de commerce de façon à empêcher que certains commerces ou certaines industries ne soient pas représentés au sein des chambres de commerce.

(24) Ce système peut être rapproché de celui de la loi du 21 décembre 1871, aujourd'hui abrogée en France par la loi du 8 décembre 1883, mais encore en vigueur en Algérie. Les électeurs aux tribunaux

La déclaration imaginait ensuite un moyen ingénieux de pallier à l'inexpérience des nouveaux élus, inexpérience qui risquait d'être fort préjudiciable aux plaideurs éventuels. Une sorte de renouvellement partiel faisait en sorte que deux seulement des juges nouvellement élus entraient au tribunal où ils se trouvaient en compagnie de deux des juges anciens; ils en recevaient alors conseil et exemple pour le jugement des procès.

Mais depuis l'Ordonnance de Blois de 1579, que nous avons déjà rencontrée au cours de notre historique et dont l'article 240 supprimait un certain nombre de juridictions consulaires, un abus et une fausse interprétation de certaines de ses dispositions étaient apparus. Les juridictions consulaires les plus proches s'étaient crues autorisées à évoquer les litiges qui relevaient auparavant de ces juridictions supprimées, si éloignés qu'en eussent été les sièges, et cela contrairement à l'esprit de l'ordonnance qui renvoyait ces procès devant les juges civils du lieu. Il s'ensuivait que les plaideurs commerçants étaient obligés à de longs déplacements, toujours difficiles à l'époque, pour venir plaider devant la juridiction consulaire la moins éloignée. Deux des avantages principaux de l'institution disparaissaient ainsi : la rapidité d'abord, l'économie ensuite. Aussi une Déclaration du 7 avril 1759 vint remédier à cette défectuosité et rétablit les choses dans l'esprit de l'ordonnance de Blois.

Nous rencontrons ensuite les Lettres Patentes du 18 juillet 1775 qui ordonnent l'exécution de l'Edit de janvier 1700 « portant établissement d'une juridiction consulaire à Dun-

de commerce, suivant cette loi de 1871, et aux chambres de commerce, suivant le décret du 22-26 janvier 1872, sont choisis par une commission de neuf membres dont quatre appartiennent au tribunal de commerce et à la chambre de commerce eux-mêmes.

kerque ». On se souvient de cet édit que nous avons signalé à sa place chronologique dans notre historique des chambres de commerce. De même que certaines villes de commerce n'avaient pas usé, ou ne l'avaient fait que tardivement, de l'arrêt de 1701 les autorisant à constituer des chambres de commerce, d'autres villes comme Dunkerque en avaient fait de même à l'égard de leur juridiction consulaire. Le but de ces lettres patentes fut, quelques soixante quinze ans plus tard, de faire respecter les dispositions antérieurement prises.

Puis, les jurandes et maîtrises ayant été supprimées par l'Edit de février 1776 alors que le système électif de la Déclaration de 1728 était basé sur l'existence des corporations, l'article 16 de l'édit adapta le système au nouvel état de choses par des retouches de détail. Cette adaptation ne fut d'ailleurs que transitoire et tout fut remis dans l'état antérieur par l'Edit d'août de la même année, rétablissant le régime corporatif.

Signalons ensuite un arrêt du Parlement de Paris du 5 juillet 1780, origine lointaine d'une loi récente (25), enjoignant à tous les commerçants en gros de « se faire inscrire sur les registres de la juridiction consulaire des villes où ils voudront exercer le commerce ». Cet arrêt est d'autant plus remarquable qu'il revient sur un arrêt du Parlement de Paris du 20 janvier 1769, portant les mêmes prescriptions mais seulement pour le commerce des grains (26) et qui avait été cassé deux jours après par un arrêt du conseil. Les méthodes de Louis XVI n'étaient plus celles de Louis XV.

Les dernières dispositions législatives de la royauté avant la Révolution furent des Lettres Patentes du 18 août 1787,

(25) Celle du 18 mars 1919 ordonnant la création d'un registre de commerce.

(26) Ce commerce, après la banqueroute de Law, avait continué à donner lieu à une spéculation effrénée.

confirmant que c'était bien « entre les mains des anciens Consuls sortant de charge que ceux qui seront élus devront prêter serment » et non entre les mains des lieutenants généraux de baillage, sénéchaussées et présidiaux. Cette mesure avait pour but de conserver l'indépendance des juridictions consulaires vis-à-vis de la magistrature professionnelle. Elle ne s'appliquait cependant pas aux juridictions consulaires établies dans des villes où il y avait un parlement. Dans ce cas, le serment devait être prêté entre les mains d'un des membres de ce parlement.

Quant à l'arrêt du conseil du 6 juin 1788 prescrivant aux juges consuls sortant de charge de continuer leurs fonctions sans prêter de nouveau serment, il fut pris à la suite de la rebellion des cours souveraines. On sait que celles-ci étaient allées jusqu'à interrompre leurs fonctions et que, par suite, elles ne pouvaient plus recevoir le serment des juges consuls. On sait aussi qu'elles prirent cette décision extrême à la suite du lit de justice que Louis XVI avait tenu le 8 mai 1788 pour faire enregistrer six édits ou déclarations dont l'un consacrait l'abaissement des parlements en leur enlevant l'enregistrement des ordonnances pour l'attribuer à un nouveau corps appelé Cour Plénière et que tous les parlements du royaume entrèrent alors en lutte ouverte avec le pouvoir central.

Cette agitation ne précéda que de fort peu la Révolution, la hâtant même probablement. Ce furent ces parlements eux-mêmes qui, refusant de continuer les fonctions politiques qu'ils remplissaient alors, réclamèrent la convocation des Etats généraux. On connaît la suite des événements.

Les Etats généraux convoqués et transformés en Assemblée Constituante et la nation ayant repris en mains le contrôle de ses destinées, un zèle réformateur se manifesta dans tous les domaines avec énergie. Comme la besogne était nombreuse, on commença par la plus urgente. Il sembla que c'était la justice. Celle-ci était restée en effet féodale,

cruelle et corrompue. Aussi l'activité et les premiers décrets de l'Assemblée nationale lui furent consacrés.

Après avoir signifié dès l'abord dans son Décret du 31 mars 1790 son intention de principe de réformer entièrement la justice et après avoir voté le Décret du 5 mars 1790 portant que les juges devraient être élus par le peuple, l'Assemblée vota un autre Décret de principe du 27 mai 1790 déclarant seulement qu'il y aurait « des tribunaux particuliers pour le jugement des matières de commerce », puis ensuite l'important Décret du 16-24 août 1790 dont le titre 12 était consacré en entier aux juridictions consulaires. Il faut noter ici que le travail législatif à effectuer dans ce domaine était moins important que celui qu'il fallait accomplir pour les chambres de commerce puisque l'uniformisation de cette institution avait été déjà faite dans tout le royaume par la royauté elle-même, particulièrement dans l'ordonnance de 1673.

Les juridictions consulaires commençaient par perdre leur nom pour devenir des tribunaux de commerce et ce devait être l'administration de département, c'est-à-dire les futurs Directoires et Conseils de département, qui déciderait de leur établissement.

Les Amirautés ayant été supprimées comme les autres justices, leurs attributions, en ce qui concernait les questions de commerce, passaient aux tribunaux de commerce (art. 7) (27).

Les autres articles du titre se bornaient à rappeler ou reproduire les dispositions de l'ancien régime. C'est ainsi que les jugements étaient exécutoires par provision (art. 4) — que la contrainte par corps continuait d'exister (art. 5) — que chaque tribunal se composait de cinq juges (art. 6) — que le renouvellement du tribunal se faisait par fraction et

(27) Cette disposition devait être encore confirmée plus tard par un Décret du 9-13 août 1791.

dans les mêmes formes qu'auparavant (art. II) et que les mêmes recommandations de célérité étaient faites aux juges autres que les juges consuls, appelés à juger en matière commerciale (art. 13).

Par contre, l'appel, ne pouvait être interjeté que pour des demandes supérieures à 1.000 livres au lieu de 500 livres antérieurement, (28) (art. 2.). Les parties pouvaient même renoncer à leur faculté d'appeler (art. 14).

L'institution de l'appel elle-même avait été menacée et discutée et, si elle fut admise par le Décret du 17 mai 1790, ce fut à la condition qu'elle serait, autant que faire se pourrait, purgée de ses vices les plus criants.

Les mesures prises par ces deux décrets le furent on le comprend, toujours dans le même but d'accélérer la solution des procès, un des principaux avantages des juridictions commerciales.

Quant au recrutement des juges de commerce, il continuerait à se faire par le mode de l'élection. Le juge de commerce cessait d'être un magistrat exceptionnel puisque tous les juges étaient désormais élus par le peuple duquel devait venir toute investiture (29). La démocratisation du suffrage était étendue aux électeurs consulaires dont le collège se composait désormais de l'universalité des commerçants, banquiers, armateurs, capitaines de navire de la ville où était établi le tribunal de commerce (art. 7). On se montrait par contre plus exigeant pour l'éligibilité ; il fallait avoir trente ans pour être juge au lieu de vingt sept ans auparavant.

Les autres innovations, c'était l'extension du ressort des tribunaux de commerce, autrefois cantonnés dans les villes, au district où ils étaient installés (art. 12).

Pour obvier à la suppression des Amirautés, un Décret du

(28) Ce n'était pas là un bien grand progrès car il faut tenir compte de la dépréciation de l'argent qui s'était opérée d'une époque à l'autre.

(29) En vertu des principes des législateurs de l'époque.

31 décembre 1790-7 janvier 1791 décida la création de tribunaux de commerce dans toutes les villes maritimes où elles existaient auparavant et un Décret des 6-19 janvier 1791 régla certaines dispositions de détail, particulières aux tribunaux qu'on installerait à leur place.

Quoique le système n'ait pas donné de mauvais résultats et que les électeurs, guidés par les anciens notables, ne se soient pas laissé, malgré leur grand nombre, influencer par des considérations politiques (30), un Décret du 27 janvier-4 février 1791 sacrifia aux nouveaux principes que l'évolution de la Révolution avait fait adopter aux gouvernants. Ceux-ci en effet, la première impétuosité du néophyte disparue, admettaient parfaitement que le suffrage ne devait être ni universel, ni direct. On était à ce moment en pleine période d'élaboration de la Constitution de 1791 et ces idées s'étaient nettement fait jour au cours de la discussion.

On ne pensa pas à revenir au système précédent de l'élection par les notables, mais on profita de la situation particulière de la ville de Paris pour, en ne légiférant que pour elle, tenter un essai de réaction et on y instaura un système de suffrage indirect à deux degrés (31). On avait choisi Paris pour tenter cette réforme pour le motif, ou le prétexte, que l'importance de la population de la ville ne permettait pas aux électeurs de choisir avec suffisamment de discernement des juges de commerce dignes et compétents comme dans les petites villes où tout le monde se connaît. On supposait, la ville étant divisée en quarante-huit sections qui devaient chacune élire des électeurs directs, que les commerçants de chaque quartier, se connaissant beaucoup mieux entre eux, pourraient choisir dans leur section en toute con-

(30) Comme ce fut le cas pour les élections des autres juges.

(31) Ce particularisme décèle un revirement, qui s'accrut avec un Décret du 4 vendémiaire an IV dont nous parlons plus loin, dans la passion que les hommes de la Révolution avaient éprouvée au début pour l'uniformisation et le nivellement complets de toute chose.

naissance de cause d'autres commerçants, parmi les plus distingués, qui seraient alors spécialement chargés de se renseigner sur les mérites des candidats. On aggravait encore le système en exigeant des premiers électeurs : primo, qu'ils fussent citoyens actifs (32); secundo, qu'ils exerçassent le commerce depuis un an au moins dans la ville de Paris (art. 4). On partait ainsi de l'idée que la foule amorphe est incompétente et que tout ce qu'on pouvait lui demander, ça n'était évidemment pas davantage de procéder au jugement direct des causes commerciales qu'au gouvernement direct en matière politique, mais seulement de nommer des représentants aussi bien en matière juridictionnelle qu'en matière politique. Encore ces représentants n'étaient-ils même pas du premier coup ceux qui seraient appelés à remplir le poste et à juger, mais seulement des électeurs de ces derniers.

Le caractère particulariste du décret justifiait d'autres dispositions comme l'adjonction de quatre suppléants aux juges de commerce dont le nombre de cinq était notoirement insuffisant pour une ville comme Paris (art. 1).

Si la Constitution de 1793 avait dû être appliquée, il est probable que ce système électoral restrictif eût disparu. Cette constitution en effet, sous la poussée fougueuse et démagogique des jacobins, instaurait un suffrage absolument universel. On sait que la Convention et le gouvernement révolutionnaire en suspendirent l'application et que des soucis autrement pressants les empêchèrent de songer à réformer le régime électoral des tribunaux de commerce dans le sens démocratique qu'ils avaient imprimé, à ce point de vue électoral, à cette constitution de 1793.

On justifia alors le maintien de ce suffrage indirect et même son extension par le décret de vendémiaire an IV en invoquant l'indifférence que les commerçants avaient témoi-

(32) On entendait par citoyens actifs ceux qui payaient un certain cens.

gnée pour le droit nouvellement reçu lors de la mise en vigueur du Décret du 16-24 août 1790.

En continuant de parcourir dans l'ordre chronologique les textes révolutionnaires, on rencontre un Décret du 6-27 mars 1791 dont l'article 39 prescrit que l'installation des juges de commerce se fera de la même façon que celle des juges de district, magistrats eux aussi électifs, c'est-à-dire par les officiers municipaux.

Relevons ensuite un Décret du 24-30 mars 1791 décidant que les appels des jugements de tribunaux de commerce seraient portés, de même que les appels des jugements de tribunaux de district, devant l'un des tribunaux de district de l'arrondissement. Cette disposition, assez confuse à première vue, s'éclaire à la lumière de l'article 1^{er} du titre 5 du Décret des 16-24 août 1790 où il est dit que « les juges de district seront juges d'appel les uns à l'égard des autres ». On avait en effet supprimé la hiérarchie des tribunaux au point de vue de l'appel.

Un autre Décret des 8-10 août 1791 accorde l'éligibilité aux fonctions de juge de commerce aux anciens négociants, marchands, banquiers et autres qui se sont retirés du commerce : cette éligibilité ainsi conférée les laissait quand même hors de l'électorat.

Avec la Constitution de l'an VIII, la question se posa de savoir si les articles 41 et 68 de la constitution qui donnaient aux consuls le choix et la nomination de tous les juges en l'enlevant aux collèges électoraux devaient, ou non, s'appliquer aux juges de commerce. Les consuls renvoyèrent la question au Conseil d'Etat pour avis. Le Conseil se refusa à assimiler les juges consuls aux juges professionnels et, voyant en eux, suivant son avis du 28 prairial an VIII, seulement « des arbitres, des jurés chargés librement par leurs pairs pour exercer des fonctions particulières », il estima qu'ils devaient continuer à être élus, sous réserve toutefois de leur institution par les consuls. L'argumentation dévelop-

pée dans les considérants de l'avis présente un vif intérêt : nous la retrouverons dans la suite.

Mais tout ce que nous venons de voir n'était que pièces et morceaux et n'aurait su en aucune sorte suffire au génie créateur de Napoléon. Le Code de commerce, dans son Livre IV, se chargea de refondre le statut des tribunaux de commerce.

Certaines de ses dispositions étant encore en vigueur, nous ne les mentionnerons pas dans la suite de cet historique, nous réservant de reprendre celles qui nous sembleront intéressantes lorsque nous en serons à l'étude des tribunaux de commerce actuels. Nous ne signalerons donc, autant qu'il s'y attache un intérêt, que les prescriptions du texte de 1807 qui sont aujourd'hui abrogées.

L'article 617 déterminait la composition des tribunaux et limitait le nombre des juges titulaires à huit au maximum en plus des juges suppléants que l'on prévoyait. Malgré la possibilité d'augmenter le nombre de ces derniers, l'accroissement énorme du mouvement des affaires sous la poussée de la grande industrie naissante démontra, dès la première moitié du XIX^e siècle, la nécessité de refondre cet article 617. Une première loi du 3 mars 1840 recula la limite et prévint l'augmentation du nombre des juges titulaires de huit à quatorze. Malgré la création de nouveaux tribunaux de commerce et la diminution du ressort de certains d'entre eux qui s'ensuivit, ils se retrouvèrent engorgés. Signalons dès maintenant que l'on dut voter encore par la suite la loi du 18 juillet 1889 actuellement en vigueur qui supprima toute limitation.

Les anciens articles 618 et 619 réglementaient le recrutement des juges de commerce par l'élection. Suffrage universel et suffrage indirect étaient supprimés : le système des notables revenait et l'esprit autoritaire et antidémocratique de l'Empire s'y affirmait par la façon dont ils étaient choisis. La monarchie, dans les périodes de son absolutisme le plus

jaloux, n'avait jamais songé à opérer par ses préposés le choix des électeurs consulaires. Le texte de 1807 attribuait aux préfets, agents les plus directement soumis au pouvoir central, le soin de désigner les notables électeurs et, par là même, d'éliminer des tribunaux de commerce tout ce qui n'était pas entièrement favorable au régime : aucune restriction à leur choix discrétionnaire que le nombre des juges, qui était dans une certaine proportion avec la population, et l'approbation ministérielle.

L'ancien article 629 ayant donné lieu par ailleurs à des difficultés sur le point de savoir si les juges et même le président pouvaient être nommés parmi les anciens commerçants, le Conseil d'Etat consulté répondit affirmativement par un avis motivé. Cette acceptation implicite des anciens commerçants parmi les éligibles devait être reprise explicitement par la loi du 21 décembre 1871 et par le paragraphe 8 de la loi du 8 décembre 1883.

L'article 621 décidait que l'élection serait faite au scrutin individuel et « à la pluralité absolue des suffrages », dispositions aujourd'hui disparues, tandis que l'article 622 réglait certaines dispositions transitoires nécessaires pour la mise en marche du nouveau système.

Le président et les juges ne pouvaient rester plus de deux ans en place, ni être réélus qu'après un an d'intervalle (art. 623).

Quant à l'article 625, il prévoyait l'établissement à Paris de gardes du commerce pour l'exécution des jugements emportant la contrainte par corps. L'exposé des motifs du Livre IV du Code de commerce, présenté par le conseiller d'Etat Maret au Corps législatif dans sa séance du 4 septembre 1807, justifiait cette résurrection dans les termes suivants : « La loi ne fait que redonner la vie à un établissement regretté par le commerce de Paris, parce que les gardes procuraient sûreté dans l'exécution, sans employer des formes trop dures ». De même, le tribun Gillot, chargé

de présenter le vœu du Tribunal sur le Livre IV du Code de commerce, y voyait un moyen « d'assurer aux jugements cette exécution rapide qui est un des attributs les plus précieux de la juridiction commerciale ».

Le règlement d'administration publique annoncé dans l'article 617 et qui devait fixer dans les limites prévues le nombre des juges de chaque tribunal de commerce fut pris le 6 octobre 1809. Signalons une disposition particulière au tribunal de commerce de Paris qui fut divisé en deux sections, l'une ou l'autre compétente suivant que l'affaire était plus ou moins importante ou délicate : les procès devaient être répartis entre deux rôles, le Grand et le Petit rôle, en se basant sur ce critérium.

Quant à l'article 7 du même règlement d'administration publique qui attribuait au « Grand Juge ministre de la justice » la connaissance des procès-verbaux d'élection, il nous fait penser à l'article 619 d'alors qui investissait le Ministre de l'Intérieur de l'approbation des listes de notables électeurs dressées par le préfet, et en même temps constater que cette prérogative qui lui était dévolue était, fort justement d'ailleurs, la seule qui lui appartint en la matière (33). Il ne pouvait faire de doute dès lors en effet que les tribunaux de commerce ne dussent être placés sous la dépendance du Ministre de la Justice.

Une mauvaise rédaction de l'article 620 du Code de commerce provoqua encore une demande d'interprétation au Conseil d'Etat : « Le président, disait le texte, ne pourra être choisi que parmi les anciens juges ». Comment fallait-il faire dans les endroits où un tribunal de commerce était installé pour la première fois et où, par conséquent, il ne pouvait y avoir d'anciens juges ? Le 21 décembre 1810, le Conseil d'Etat, « considérant que la loi n'avait évidemment voulu que ce qui était praticable », fut d'avis que « dans les

(33) Elle devait être plus tard transférée tout naturellement au Ministre du Commerce.

aits lieux, et pour la première fois seulement, le président du tribunal pourrait être désigné parmi tous les commerçants remplissant les autres conditions de la loi ».

Toujours en suivant l'ordre chronologique, la loi des 3-5 mars 1840, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, porta de huit à quatorze le nombre des juges titulaires et fit défense aux huissiers de représenter une partie devant un tribunal de commerce sous peine d'amende. Elle permit aussi une réélection aux juges sortants, mais laissa subsister le délai d'un an pour pouvoir se représenter à nouveau après l'expiration d'un deuxième mandat.

Nous retrouvons ensuite, avec le mouvement de 1848, la même évolution que celle que nous avons rencontrée pour les chambres de commerce. Le même libéralisme qui avait exigé et amené l'aération complète des collèges électoraux des chambres de commerce ne devait pas manquer, au nom des principes sous le signe desquels s'était opérée la Révolution, d'instaurer un système de suffrage universel. C'est ce que réalisa le décret du 28-30 août 1848 et ce sur quoi insista le Ministre de la Justice. dans une circulaire du 7 décembre 1848 aux préfets où il leur recommandait, à cette occasion, de « redoubler de soin pour que la loi soit complètement exécutée » (34). On fit tout naturellement suivre la loi d'une liste d'incapacités, nécessité qui n'existait pas lorsque, selon le texte de 1807, c'était le préfet qui choisissait les électeurs (35). Quant aux éligibles, c'étaient les anciens juges ou suppléants et les électeurs ayant leur domicile dans l'arrondissement.

Une partie du texte consacrée aux dispositions transitoires

(34) D'ailleurs, ce qu'on entendait par suffrage universel, c'était, comme pour la future loi de 1883, seulement celui de tous les commerçants installés depuis cinq ans.

(35) On pouvait alors présumer en effet, qu'étant donné le petit nombre des électeurs, le préfet écarterait tout naturellement ceux qui n'étaient pas entièrement irréprochables.

prévoyait aussi que la liste des tribunaux de commerce serait revue et corrigée suivant les besoins.

Le régime césarien de 1852 ne pouvait pas ne pas revenir, comme pour les chambres de commerce, au système antérieur. On motiva cette régression par les difficultés qu'on avait rencontrées avec le système de 48 et par les retards qu'on avait mis à constituer les listes — difficultés auxquelles s'efforçait de remédier la circulaire ministérielle du 7 décembre 1848 que nous avons citée plus haut. Un autre motif pour revenir en arrière donné par le décret lui-même, ce fut, qu'au lieu d'avoir accru le nombre des votants, la réforme de 1848 l'avait « réduit dans de si étroites limites, que dans certaines localités, il ne s'était pas présenté assez d'électeurs pour constituer le bureau électoral, que dans d'autres les juges élus avaient refusé un mandat dont ils ne s'étaient pas trouvés suffisamment investis ». On ne peut pas nier en effet que les élections consulaires s'étaient passées au milieu de l'indifférence générale. Les causes en furent probablement la concomitance des élections politiques au suffrage universel qui accaparèrent l'attention générale et aussi, chose non négligeable, l'inconvénient que présentait pour les électeurs l'obligation de se déplacer pour aller voter au chef-lieu judiciaire, où avait été prévu le lieu du vote.

Une autre des raisons données par le gouvernement, raison qui fut plutôt un prétexte, ce fut que la politique n'avait pas été étrangère aux élections qui s'étaient faites selon l'ancien système et que ce furent des considérations politiques plutôt que les compétences des candidats qui dirigèrent le choix des électeurs.

Ce décret de 1852 devait rester en vigueur, avec une petite modification apportée par le décret du 14-21 juin 1862 (36), jusqu'à la loi du 21 décembre 1871.

(36) Ce décret de juin 1862 disposait que l'article 2 du décret du 30 août 1852 relatif aux chambres de commerce serait applicable aux élections aux tribunaux de commerce. L'article 2 de ce décret, donnait

En arrivant à ce texte législatif, nous devons faire la même remarque que celle que nous avons faite à la fin de notre historique des chambres de commerce. La loi du 21 décembre 1871 a été abrogée en France par celle du 8 décembre 1883 et, si nous avions eu l'intention de ne nous occuper des tribunaux de commerce qu'en France, nous aurions continué, en y étudiant cette loi, le présent historique. Mais la loi de 1871 constitue encore la charte des tribunaux de commerce en Algérie au point de vue électoral. Nous devons donc l'étudier, non pas comme un vestige disparu d'institutions démodées, mais comme la constitution vivante d'un organisme qui ne nous semble peut-être plus en complète harmonie avec les nécessités et les aspirations actuelles du commerce.

la présidence de l'assemblée électorale au préfet, au sous-préfet ou à leurs délégués.

TITRE II

L'EXISTENCE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE SE JUSTIFIE-T-ELLE AUJOURD'HUI ?

Si les tribunaux de commerce ont fait jusqu'ici, à juste titre d'ailleurs, l'objet d'une abondante littérature — et nous voulons parler aussi bien des traités complets que des autres écrits de volume moins important —, nous avons eu l'occasion de constater que leur histoire n'avait pas été étudiée dans ces derniers temps avec tout le soin dont cette face de la question nous semble digne.

Il ne faut pas s'en étonner. C'est un trait de notre époque de penser que le temps qu'on consacre à se pencher sur le passé peut être mieux employé à se tourner vers le présent et l'avenir. La nouvelle mystique à laquelle on sacrifie nous a fait un peu perdre de vue que la meilleure façon d'éclairer ce présent et cet avenir qui nous préoccupent tant pouvait être souvent de projeter sur eux les lueurs de ce passé dont d'aucuns font peut-être trop bon marché.

C'est devant cette constatation de la carence ou plutôt de l'insuffisance de l'étude historique des tribunaux de commerce qu'au lieu d'y consacrer un nombre plus restreint de pages, certainement plus proportionné au format de ce volume et plus conforme à sa belle ordonnance, nous en avons fait une importante partie de notre travail.

Au contraire, en ce qui concerne les tribunaux de commerce sous leur forme actuelle, nous n'avons plus pu continuer d'obéir à de semblables considérations. La matière a

en effet été traitée si souvent sous toutes ses formes et sous tous ses aspects qu'il est presque impossible, sans risquer de tomber dans le plagiat involontaire, d'en dire encore quelque chose d'intéressant. Il nous a paru toutefois, pour ne pas abandonner un sujet qui nous intéressait tellement, qu'une question touchant à la juridiction commerciale et justement parmi les plus importantes souffrait encore, en tant que clef de voûte de l'institution, quelques développements. L'existence des tribunaux de commerce se justifie-t-elle encore aujourd'hui ?

C'est à ces considérations tout à fait différentes de celles qui nous guidèrent pour l'élaboration de notre historique que nous obéîmes dans la composition du présent chapitre. D'un côté, pour l'histoire de l'institution, pénurie et possibilité d'apporter une contribution à l'édifice, de l'autre, au contraire, abondance de commentaires et de commentateurs mais intérêt tel qu'il était possible de se risquer à émettre une voix dont la faiblesse cacherait ou atténuerait les discordances possibles.

Les tribunaux de commerce sont-ils donc encore une institution nécessaire ou tout au moins utile ou sont-ils les vestiges surannés et démodés d'une institution d'un autre âge ?

Disons tout de suite que dans la réponse que nous allons donner, dans l'argumentation sur laquelle nous allons essayer de l'appuyer et dans l'examen de la question que nous ferons auparavant, nous essayerons de demeurer sur le terrain de l'objectivité la plus absolue. Sans prétendre examiner la question des tribunaux de commerce dans sa généralité entière, c'est-à-dire des tribunaux de commerce de quelque pays qu'ils soient — ce sont en effet les juridictions commerciales françaises qui nous intéressent et que nous étudierons particulièrement — nous n'essayerons pas d'étayer notre thèse en y apportant des faits particuliers, favorables ou non, et demeurerons sur le terrain des principes. De cette façon, les critiques que nous pourrions être

appelé à faire à l'institution ne sauront blesser personne de la corporation consulaire dans laquelle nous comptons des relations pour lesquelles nous n'éprouvons que déférence et sympathie. Ce n'est pas par timidité que nous en userons ainsi, mais bien plutôt par souci de rester le plus possible sur le terrain de l'objectivité au cours de cette étude. Cette attitude nous semble d'ailleurs être la seule véritablement scientifique et impartiale.

Il existe deux et même trois façons possibles de justifier aujourd'hui le principe de la juridiction consulaire :

1° On peut prétendre que les raisons qui se rencontrent à l'origine des tribunaux de commerce se retrouvent encore aujourd'hui et que, par conséquent, elles continuent de justifier leur existence ;

2° On peut arguer que, ces nécessités ayant disparues, il s'est révélé ou il est né quand même à l'usage des avantages suffisants pour qu'on conserve ces tribunaux de commerce ;

3° On peut, dans un éclectisme habile, combiner savamment les deux modes de défense de l'institution.

Les deux premières façons sont aujourd'hui presque unanimement délaissées par les tenants de la juridiction commerciale. La troisième seule est employée par ses défenseurs. Ces défenseurs, ce sont en général les magistrats consulaires eux-mêmes et aussi une partie de la doctrine.

Quels sont, nous dirions quels furent si nous ne voulions pas laisser préjuger du débat, les avantages de la juridiction consulaire et en même temps les défauts auxquels elle fut chargée de remédier ?

Citons-les dans l'ordre chronologique.

D'abord, la compétence d'expert. L'idée, c'est que les juges professionnels sont plus ou moins hermétiques aux questions touchant aux transactions commerciales car elles relèvent d'une technique spéciale. Or cette incompétence prive les justiciables de toute garantie sérieuse quant à la

façon dont sera jugée la cause qu'ils soumettent à ces juges incompréhensifs.

Cette compétence d'expert, que possédaient sûrement leurs pairs, fut un des avantages principaux que considérèrent les marchands placés à la tête des communes au Moyen-Age pour s'attribuer ou plutôt pour attribuer à certains d'entre eux la connaissance des causes pendantes entre négociants : ce fut en même temps, chronologiquement, la première raison qui amena la création de la juridiction consulaire.

Cette raison ne manqua pas d'être reprise lorsque l'institution prit forme et couleur et qu'elle se précisa, s'affirma et commença à se présenter sous le jour qu'elle devait prendre définitivement et qui devait rester, à peu de chose près, tel jusqu'à notre époque. C'est ainsi que l'Edit de 1549 que nous avons rencontré dans notre historique donna la compétence en matière commerciale à un tribunal composé d'un prieur — c'était le président du Consulat des marchands à Rouen, Montpellier et Toulouse — et de deux consuls. On connaît la façon semblable dont furent et restèrent composées les juridictions consulaires à partir de leur création définitive et officielle par l'Edit organique de 1563, puis les tribunaux de commerce à partir de la Révolution, de commerçants *primi inter pares*.

C'est en quelque sorte à la même idée qu'à répondu en France la création d'une juridiction administrative spéciale. On s'est aperçu qu'en matière de droit public et spécialement de droit administratif les juges civils n'étaient pas suffisamment compétents, que certaines des finesses et des subtilités de ce droit administratif leur échappaient presque complètement et qu'il en résultait pour les justiciables des dangers sérieux et éventuellement des dommages importants. On fut ainsi amené à créer des tribunaux composés de juges qui, par une préparation spéciale, avaient acquis des connaissances techniques, en matière administrative et en matière de droit administratif, suffisantes pour que des difficultés,

insolubles pour les juges ordinaires, pussent se trouver résolues par eux. Par là même, l'appel aux experts que l'incompétence des juges eût nécessité pouvait être évité et, avec lui, tous les dangers et tous les inconvénients que présente cette solution du moindre effort. Toute opération administrative étant technique et juridique, on a imaginé d'avoir comme juges des litiges qu'elle pouvait faire naître des techniciens recrutés dans l'Administration elle-même.

Il ne faut toutefois pas essayer de continuer l'assimilation entre les deux sortes de juridictions car les juges administratifs ne manquent pas d'avoir, en même temps que cette compétence technique, la compétence juridique. Il serait assez difficile d'en dire autant des juges commerçants.

Sur quoi porte donc cette compétence d'expert que l'on attend des tribunaux de commerce et des juges consulaires et quels sont, dans les procès commerciaux, les points obscurs sur lesquels il est besoin de projeter ces lumières que seuls les commerçants peuvent ou sont censés pouvoir posséder ? Que sont ces mystères, au sens moyenageux du mot, de la profession, seulement accessibles aux initiés ?

Ce sont les usages commerciaux, c'est-à-dire ces règles multiples, fuyantes, protéiformes et variant avec le lieu, le temps, la profession à laquelle ressort l'opération litigieuse, c'est-à-dire encore ces traditions ou seulement ces habitudes dont la complexité et la prolixité déroutent les juges de carrière impréparés et que seuls les commerçants, qui les pratiquent couramment, sont en mesure de connaître. Il en est qui se rapportent à la comptabilité, au mode d'expédition des marchandises, à leur arrimage, d'autres à certaines matières qui n'ont pas été traitées dans notre Code de commerce comme le compte courant ou les assurances terrestres ou à certaines autres comme le mesurage et le pesage avant leur codification par la loi du 13 juin 1866.

Ces usages ne sont pas négligeables : ils doivent être respectés autant que des textes précis. Le Code civil lui-

même (art. 1135) en tient compte : « Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, *l'usage* ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. » L'art. 1873, dans le titre « Des Sociétés », est ainsi conçu : « Les dispositions du présent titre ne s'appliquent aux sociétés de commerce que dans les points qui n'ont rien de contraire aux lois et *usages* du commerce ». M. Lyon-Caen en déduit qu'une décision judiciaire peut être fondée sur un usage et il fait remarquer avec raison « qu'il n'y a aucune raison pour restreindre une pareille règle aux sociétés et pour ne pas l'étendre à tous les contrats commerciaux ».

On se rend compte à l'énoncé de ces dispositions et à la façon extensive dont on les interprète de quel poids ces règles coutumières peuvent être dans l'issue d'un procès et par là même combien leur connaissance exacte peut avoir de conséquences.

Si l'on ajoute que la Cour de Cassation voit dans leur violation motif à cassation lorsque la loi y renvoie expressément, on est finalement éclairé sur le puissant intérêt qu'il peut y avoir à en faire assurer la connaissance et le respect scrupuleux, toutes choses que seuls des juges qui soient en même temps des commerçants sont en mesure de faire.

Tel est le premier avantage des juges marchands et un des principaux arguments des défenseurs de l'institution. Que vaut-il et quel est le poids qu'il peut avoir dans la discussion ?

Infime, semble-t-il. Une analyse et un examen serrés en ont facilement raison.

L'importance des usages, d'abord, a considérablement diminué, au point même que la raison qui fait attribuer aux commerçants le jugement des procès commerciaux pour la connaissance qu'ils en ont ne paraît plus pouvoir être considérée aujourd'hui que comme une raison historique. Le droit commercial en effet, à l'origine et pendant une longue

période purement coutumier, n'a consisté longtemps qu'en un système juridique composé d'usages (1). Il en était encore à ce stade au moment où le mouvement communal plaça les marchands à la tête des cités et engendra par là-même les institutions qui furent les ancêtres de nos tribunaux de commerce. A ce moment, devant la carence du droit commercial, il s'était formé dans chaque ville de commerce et en même temps dans ses alentours une coutume et des usages qui constituaient la loi suivant laquelle devaient être conclus les marchés et dénouées les difficultés auxquels ils donnaient lieu. Cette coutume flottante et au début purement orale était appliquée par les juges ordinaires. Si elle était invoquée par les plaideurs et que les juges ne la connussent pas, il fallait, pour pouvoir en tenir compte, qu'elle fût *præscripta et approbata*. Pour cela, il était nécessaire d'en faire la preuve, ce qui n'allait pas sans difficultés. Dans les pays de droit coutumier, on avait alors recours à un procédé qu'on appelait *inquisitio per turbam* — enquête par turbe — et qui consistait à réunir un nombre suffisant d'hommes sages et expérimentés de la région auxquels on soumettait le cas et la coutume invoquée. Ils délibéraient entre eux sur le point de savoir si cette coutume existait réellement et l'on jugeait d'après leur réponse. Il était naturel dans ces conditions que les commerçants, ne fût-ce que dans un but de célérité, aient jugé préférable, pour ne pas être obligés d'avoir fréquemment recours à cette sorte d'experts, de composer le tribunal qui devait juger leurs contestations de ces experts eux-mêmes.

Cette nécessité de l'ingérence des commerçants dans l'administration de la justice devait s'atténuer progressivement, mais sans jamais disparaître complètement. Le grand mouvement de rédaction des coutumes des XV^e et XVI^e siècles laissa subsister la difficulté car, même lorsque la plupart de ces usages eurent été codifiés, il n'en restait pas moins

(1) On l'appela dans l'antiquité *consuetudo mercatorum*.

que, *primo*, ces coutumes variaient avec chaque région et qu'il fallait pour les connaître avoir séjourné suffisamment dans le pays, chose qui n'était pas toujours possible aux juges royaux, fonctionnaires forcément ambulatoires suivant les nécessités de l'administration judiciaire, et que, *secundo*, l'accroissement continu des transactions commerciales et la modification de leur caractère puisque de locales elles devenaient régionales et internationales faisaient naître parallèlement de nouveaux usages.

Cet état de choses existait encore lorsque l'Edit de 1563 consacra et organisa officiellement la juridiction consulaire de Paris. Il persista, et ce fut justement pour supprimer la diversité de certaines dispositions de ces coutumes et leur caractère incertain que fut rédigée la Grande Ordonnance sur le Commerce de 1673. Cette ordonnance dont le but principal était l'uniformisation du droit commercial et la codification de nombreux usages commerciaux n'atteignit toutefois pas — il ne pouvait pas en être autrement, car la réforme n'était pas encore mûre — entièrement son but. Elle dut laisser de côté certaines parties du droit commercial et on continua, en ce qui les concernait, de se référer aux coutumes et aux usages. Le législateur lui-même s'était parfaitement rendu compte que cette uniformisation complète était impossible. Aussi, assez logiquement, il conserva et même il étendit à tout le royaume l'institution des juridictions consulaires par cette Grande Ordonnance de 1673 elle-même alors que, dans le texte, il essayait de détruire le plus possible sa principale raison d'être.

Il y a lieu par contre de s'étonner de voir le Code de commerce qui cristallisait et qui uniformisait véritablement le droit commercial pour toute la France conserver et organiser soigneusement les tribunaux de commerce. C'était là une contradiction à laquelle ses rédacteurs ne prirent probablement pas suffisamment garde. Il n'y a plus ou presque en effet, depuis la promulgation du Code de commerce, de coutumes commerciales : il y a une loi commerciale et il n'est

plus indispensable pour la connaître d'être commerçant, au contraire serions-nous même tenté de dire.

Le Code n'avait pas toutefois éliminé complètement les usages. La loi du 13 juin 1866 en a codifié encore de nombreux en sorte que l'on peut se demander aujourd'hui s'il est possible d'invoquer sérieusement leur existence pour justifier celle des juges commerçants.

D'ailleurs, même pour ceux qui demeurent, on s'aperçoit que les deux cas où l'on peut ou bien où l'on doit les employer, c'est-à-dire ceux où manquent les textes ou bien ceux où ils n'ont qu'un caractère interprétatif, se présentent de moins en moins souvent. En ce qui concerne surtout le deuxième cas, il faut constater que les lois ont de plus en plus fréquemment le caractère impératif et qu'elle ne laissent plus, par là même, la possibilité de faire appel à ces usages.

Prenons cependant cette argumentation par un autre de ses côtés et admettons que le nombre des usages aujourd'hui en vigueur soit demeuré encore important et non négligeable et que leurs cas d'application soient toujours aussi fréquents.

Cela n'arrive pas à démontrer que les commerçants ou les anciens commerçants soient les plus qualifiés pour les connaître et les appliquer. Un tribunal en effet n'est composé que de trois juges et ces trois juges qui le composent ne sont pas forcément, comme on le dit d'une façon expressive, « de la partie » pour tous les procès où ils siègent. Le commerce a toujours connu le compartimentage, plus tôt même que les autres branches de l'activité humaine. Le système des corporations arrivait déjà à une catégorisation accentuée : aujourd'hui la division du travail et la spécialisation sont tous les jours plus poussées. Ces juges, qui composeront le tribunal, pourront alors ignorer certains de ces usages. Ce ne seront pas forcément des usages généraux, mais bien plutôt des usages particuliers à une profession — les premiers en effet sont la plupart du temps codifiés quand ils

sont parvenus à une généralisation suffisante — qu'ils auront à connaître et alors ils feront ce qu'auraient fait n'importe quels autres juges : ils renverront la difficulté à des spécialistes, demanderont un parère de chambre de commerce ou de chambre syndicale ou un certificat de commerçants de la profession dont ressortent les opérations litigieuses qu'ils ont à connaître. Les conseils de prud'hommes, tribunaux dont les juges ne sont pas non plus des juges de métier, mais au contraire des magistrats amateurs, ne prêtent pas le flanc à cette critique. Logiques avec l'esprit de l'institution, ils comprennent des formations spécialisées pour chacune des différentes professions.

Notre ancien droit lui-même, dont l'histoire nous fournit dans la matière des tribunaux de commerce une source inépuisable d'exemples et d'illustrations, était resté dans cette logique de l'institution. Souvenons-nous ici de ce différend que nous avons mentionné dans notre historique et qui avait en 1727 divisé les libraires et imprimeurs et les marchands de cuir de Paris d'une part et d'autre part les autres corporations parisiennes et de l'opposition que les premiers firent aux élections consulaires qui venaient d'avoir lieu. Souvenons-nous encore que le but de cette opposition, qu'ils portèrent devant le Parlement de Paris, était de protester contre leur exclusion systématique de la juridiction consulaire parisienne, exclusion qui résultait du mode de votation. Ces libraires et marchands de cuir estimaient en effet qu'il y avait nécessité, pour que les procès dans lesquels ils étaient partie fussent bien jugés et pour que l'esprit de l'institution fût respecté, que la juridiction consulaire parisienne comprît quelques-uns de leurs membres qui possédassent les usages de leur profession et pussent juger en connaissance de cause les questions de fait dans les contestations auxquelles ils seraient intéressés. La royauté partagea leur façon de voir et une Déclaration du 18 mai 1728 mit bon ordre à la chose en donnant satisfaction aux opposants (2).

(2) Voir notre historique, page 182.

Notre ancien droit encore, soucieux des réalités, devait aussi laisser subsister jusqu'à la Révolution les tribunaux que l'on appelait Amirautés et qui, installés dans les ports, connaissaient des affaires litigieuses maritimes d'ordre commercial aussi bien que de celles d'ordre public. On s'était rendu compte que, dans une matière aussi spéciale et complexe, cette compétence d'expert en matière de négoce que l'on considérait comme le fondement et la justification de la juridiction consulaire n'était plus forcément aussi indiscutable, qu'il y avait donc lieu de ne pas demander aux juges commerçants plus qu'ils ne pouvaient offrir et qu'il était bon de suppléer à cette insuffisance probable des juges de commerce ordinaires par les connaissances et l'expérience d'une juridiction plus spécialisée.

En revenant à notre époque, il faut constater que les usages n'existent pas seulement en matière commerciale. Il y en a en matière civile : ceux que l'on rencontre par exemple à propos des rapports entre locataire et propriétaire ou dans de nombreux contrats du droit civil. Le Code civil (art. 1159) pose même la règle : « Ce qui est ambigu s'interprète par ce qui est d'usage ». Or les juges civils, qui n'en ont pas forcément eu la connaissance par eux-mêmes, s'arrangent fort bien pour acquérir cette connaissance et en faire les applications nécessaires.

Mieux encore : les usages commerciaux eux-mêmes ne sont-ils pas souvent interprétés par ces juges civils auxquels on dénie si facilement toute compétence dans les mystères où Mercure et ses fidèles sont mêlés ?

Les procès entre commerçants et non commerçants, où les juges de commerce ne sont compétents qu'autant que la partie non commerçante le veut bien, sont souvent soumis aux tribunaux civils. On invoque aussi bien ces usages commerciaux devant eux et il ne semble pas que ces tribunaux s'en tirent aussi maladroitement qu'il serait nécessaire pour justifier pleinement l'immixtion des commerçants dans l'administration de la justice.

De même, les tribunaux civils qui jugent commercialement là où il n'a pas été constitué de tribunaux de commerce ont aussi à connaître de ces usages commerciaux. Il semble qu'on puisse faire ici la même constatation de leur dextérité que ci-dessus.

L'indispensabilité de cette compétence d'expert tant prônée pour le jugement des causes commerciales n'est donc pas du tout aussi parfaitement démontrée qu'on veut bien le dire et peut-être les augures qui l'affirment sur le ton dogmatique et péremptoire que l'on sait et qui appartiennent d'ailleurs pour la plupart au monde des juges consulaires eux-mêmes ne peuvent-ils, comme ceux de la Rome antique, se regarder sans rire.

Passons maintenant à d'autres arguments que l'on invoque en faveur des tribunaux de commerce et essayons d'en fixer la valeur.

La rapidité dans la solution des litiges commerciaux et la nécessité de ne pas immobiliser le commerce dans des procès interminables ont constitué, chronologiquement, la deuxième raison qui a amené la création des juridictions consulaires. Sur le terrain de la logique, cet argument a aussi toujours occupé une place de premier choix dans l'argumentation de leurs partisans. Il faut convenir que cette célérité a une grande importance dans le jugement des causes commerciales.

Dès le 6 août 1349, Philippe de Valois affirmait dans ses célèbres Lettres Patentes de Vincennes son vif désir d'« abbreger les paiements desdites foires » et d'« oster les parties de long procez en plaidoiries » et il enlevait pour cela la connaissance des litiges entre commerçants aux juges ordinaires pour l'attribuer à un tribunal spécial, la Cour des Foires, avec une procédure accélérée.

Louis XI, dans des Lettres Patentes du mois de mars 1462, ordonnait à ces juridictions de se prononcer « sans long procez et figure de plaids ».

C'est à ce même souci que François II semblait obéir en donnant son trop peu connu Edit d'août 1560 et en y exprimant son désir de pouvoir « aussitôt les procès meuz les éteindre ». Le moyen qu'il se proposait d'employer pour arriver à ce but n'était cependant pas l'institution des juridictions consulaires mais plutôt, comme nous avons eu l'occasion de le dire dans notre historique, le recours à l'arbitrage.

C'est cette rapidité que presque toutes les autres mesures législatives consacrées par la suite à la juridiction consulaire s'efforcèrent de conserver et d'accroître en en perfectionnant les moyens. Il suffit pour s'en rendre compte de les reprendre les unes après les autres dans leur ordre chronologique.

Naturellement, cette considération n'est pas négligée dans les dispositions qui régissent actuellement l'institution. Les rédacteurs du Code de commerce n'ont pas manqué d'y veiller tout particulièrement et le conseiller Maret, chargé de rapporter le projet du Gouvernement devant le Corps législatif, y déclarait le 4 septembre 1807 : « La forme de procéder — devant les tribunaux de commerce — doit être simple, le fait doit être rapporté avec une sorte de naïveté et autant que possible par les parties elles-mêmes, afin que le juge soit plus à portée d'apprécier leur bonne foi ». Il ajoutait que c'était pour obéir à ces raisons qu'on avait sacrifié le ministère des avoués et dans cet esprit qu'avait été réglementée tout au long l'institution des tribunaux de commerce.

Les dérogations qu'on apportait à la procédure ordinaire, c'étaient, ce sont encore, outre la dispense du ministère d'avoué, du préliminaire de conciliation et des exploits d'ajournement pour introduire la demande dans certains cas, la brièveté du délai de comparution pour le défendeur — lorsqu'il y a urgence, le président du tribunal de commerce peut permettre d'assigner de jour à jour ou même d'heure à heure (art. 417 du Code de Procédure civile) —,

la possibilité des saisies conservatoires et quelques autres dispositions.

Voilà, dit-on, de quoi justifier amplement l'existence des tribunaux de commerce. Pour qui connaît les lenteurs de la justice ordinaire et les dommages incalculables qu'il en peut résulter, l'accélération de la procédure doit constituer pour ces juridictions un titre de gloire suffisant pour leur valoir une reconnaissance et une admiration sans bornes de la part de leurs justiciables.

Et pourtant il est bien facile, là encore, d'ébranler la belle ordonnance de cette argumentation à première vue invulnérable.

L'impérieuse nécessité de prononcer des jugements presque instantanés qui existait aux époques où l'institution est née et a prospéré, peut-on d'abord remarquer, n'est plus restée entière. Ces premières juridictions à l'usage des commerçants, qu'on s'en souvienne, avaient d'abord été érigées dans les foires. Là se pressait la foule des trafiquants forains et des marchands étrangers sur lesquels la royauté percevait des droits si fructueux et que la perspective de procès plus ou moins longs pouvant les retenir dans un pays qui n'était pas le leur aurait pu faire hésiter à y venir. C'était dans ces foires que se faisait le plus clair des transactions qui n'étaient pas des transactions de nécessité.

Cette célérité dans l'évolution des instances et le prononcé des jugements était d'autant plus désirable que la justice d'alors connaissait des lenteurs à laquelle aucune amélioration sensible ne put jamais être apportée et qui ne devaient faire que s'accroître jusqu'à la Révolution. Il est inutile de brosser ici le tableau de l'enchevêtrement des justices royales, seigneuriales, ecclésiastiques, municipales avec leurs innombrables degrés d'appel et celui des hautes, moyennes, et basses justices, de la multitude et de la rapacité de tous les sergents, procureurs, magistrats, hommes de loi de toute espèce qui constituaient la Basoche et en même temps la

Chicane. Cela a été fait de trop fréquentes fois et d'une façon autrement suggestive que nous ne pourrions le faire.

Que reste-t-il de tout cela ? Peu de choses.

La nécessité de rassurer les marchands étrangers qui fréquentaient les foires par l'assurance d'un règlement rapide de leurs désaccords a disparu avec ces foires, c'est-à-dire lorsque ce commerce cessa d'être ambulant pour devenir sédentaire, dans le courant des XVI^e et XVII^e siècles. Cette raison a été remplacée par d'autres, pourrait-on dire, comme l'accroissement des relations commerciales et la rapidité toujours plus grande nécessitée par les conditions nouvelles de notre existence moderne trépidante. Convenons-en avec la réserve qu'il existe d'autres moyens, nous le verrons, de s'y adapter.

Quant aux longueurs et aux complications de la justice ordinaire, elles devaient continuer d'exister plus longtemps. Il fallut la Révolution pour substituer à cette justice demeurée féodale des formes plus simples, plus rapides et en même temps plus rassurantes et pour en arriver à l'unité de juridiction.

Cela ne veut pas dire que tout soit devenu parfait depuis cette époque dans l'administration de la justice ordinaire et qu'il n'y ait plus place pour aucune amélioration. Nous devons faire la constatation du contraire bien qu'elle ne manque pas d'aller à l'encontre de la démonstration que nous essayons d'apporter. En effet, si la procédure civile n'était plus susceptible d'amélioration, la démonstration serait presque faite, devant les inconvénients que le commerce éprouverait à s'en accommoder, de la nécessité d'une juridiction commerciale ou tout au moins d'une procédure commerciale spéciale.

Ce n'est donc pas ce que nous voulons dire. Il nous faut seulement rappeler que la justice d'autrefois n'était pas comparable, particulièrement à ce point de vue, à la justice d'aujourd'hui. Si son administration comporte encore quel-

ques lenteurs, ce ne sont point de celles que le commerce ne pourrait en aucune façon supporter sans périr. Sous l'ancien régime au contraire, l'application de la procédure ordinaire aux affaires commerciales en aurait amené la ruine. En un mot, ce qui est aujourd'hui une condition utile et même nécessaire pour le développement des affaires en était, aux époques de la naissance et de l'extension de la juridiction commerciale, une condition *sine qua non*.

Cette procédure commerciale est-elle d'ailleurs aujourd'hui toujours aussi rapide qu'on veut bien le dire ? M. Thaller le conteste « On s'illusionne quelque peu, écrit-il dans un exposé magistral de la question (3), sur la rapidité de toutes les contestations commerciales » et plus loin : « Nous connaissons des procès nombreux au commerce qui tiennent aussi longtemps le rôle que les procès civils, nous en connaissons qui s'éternisent en appel ou aboutissent après deux ou trois ans à un arrêt de réformation obligeant le demandeur à restituer l'argent touché par provision et engagé dans des affaires à long terme ». Qui parmi les commerçants ou même parmi les non-commerçants les plus incompréhensifs du négoce sous toutes ses formes ignore les longueurs interminables et désespérantes dont s'accompagne la solution des faillites ? *Quid* des subtilités de certaines liquidations de société où finit par s'épuiser la casuistique des avocats de commerce les plus madrés et les plus retors ?

Tout en signalant pour mémoire que la procédure civile, plus longue et moins expéditive, certes, comporte l'avantage de présenter des garanties incontestablement plus fortes pour l'administration d'une justice infaillible que la procédure commerciale et en attirant l'attention sur la formule apodictique que la sécurité est en raison directement inverse de la célérité, admettons que la procédure commerciale ne

(3) De l'avenir des tribunaux de commerce — Annales de Droit commercial 1889.

présente que des avantages considérables au point de vue de la durée des instances. La démonstration de l'excellence de cette procédure n'entraînera pas forcément celle de l'excellence de la juridiction qui l'applique la plupart du temps. En quelques mots, la procédure simplifiée qu'on emploie devant les tribunaux de commerce n'en est nullement inséparable. Les tribunaux civils jugeant des affaires commerciales lorsqu'il n'existe pas de tribunaux consulaires l'admettent et l'emploient tout aussi bien, semble-t-il. La grande adresse de certains des défenseurs de l'institution a consisté à lier dans l'esprit des non-initiés et de tous ceux qui n'ont pas de la question une connaissance profonde le concept de juridiction commerciale à celui de procédure rapide alors que ces deux notions n'ont entre elles aucune relation nécessaire.

Rien ne s'opposerait donc, si nos pouvoirs et notre opinion publics devaient s'apercevoir un jour que les tribunaux de commerce ont cessé de rendre les services qu'on en a reçus pendant quelques siècles, à ce que les procès commerciaux continuent d'être jugés suivant la procédure et la loi commerciales par les tribunaux de droit commun.

On pourrait même concevoir alors une réforme encore plus considérable et radicale si l'on voulait constater qu'il serait possible pour certaines causes comme les demandes en paiement d'effets de commerce, qui nécessitent véritablement une accélération notable de la procédure ordinaire en de nombreuses occasions, d'inaugurer une procédure judiciaire donnant au président du tribunal civil les mêmes droits d'exécution rapide qu'au président du tribunal de commerce. On pourrait ensuite, en sacrifiant peut-être un peu la célérité, ajouter les garanties qui lui manquent au droit commercial et, en adaptant et simplifiant ensuite certaines parties du droit civil, particulièrement dans la procédure dont on pourrait retrancher, suivant le vœu de jurisconsultes éminents, de nombreuses dispositions encombrantes, s'acheminer vers la synthèse du droit civil et du droit

commercial, réforme déjà réalisée par la Suisse en 1881 et préconisée par des jurisconsultes comme MM. César Vivante en Italie, Wahl en France.

Il s'agit donc de ne pas se laisser abuser. Ce deuxième argument qu'invoquent les thuriféraires de la juridiction commerciale, quoiqu'il ne ressorte plus par certains de ses aspects que de l'histoire du droit, conserve par d'autres un poids encore considérable et suffisant pour qu'on ne puisse le négliger. A ceux qui reprocheraient à toute notre argumentation précédente de n'être que destructive et négative, il y aura lieu de répondre qu'il n'est pas question de supprimer cette procédure commerciale simplifiée mais, au contraire, de la conserver en la faisant employer exclusivement, et non pas comme maintenant d'une façon épisodique, devant les tribunaux civils.

« On pourrait même espérer, écrit M. Wahl, le jour où les tribunaux civils seraient seuls compétents en matière commerciale que les justiciables viendraient à se demander pourquoi les instances se terminent moins vite en matière civile qu'en matière commerciale et feraient sur le législateur une pression victorieuse pour obtenir la réforme si désirable de la procédure civile ».

A l'argument en faveur des tribunaux de commerce que nous venons d'exposer et de discuter s'en ajoute un autre bien proche, le coût économique de ces juridictions.

Il faut, dès l'abord, faire une distinction. Il peut s'agir en effet, à propos d'économie, de celle réalisée par l'Etat dans l'administration de la justice. Il peut s'agir aussi de celle réalisée par les plaideurs dans les frais de l'instance.

En ce qui concerne la première, il est certain qu'elle n'est pas niable ni négligeable. M. Thaller nous indiquait en 1889 que les tribunaux de commerce figuraient au budget de la Justice pour la somme de 183.000 francs qui, même pour l'époque, semble modeste. Nous n'avons pas eu le loisir d'en faire la recherche dans les budgets contemporains mais on

peut imaginer que, sans être demeurée d'un coût aussi modique, la justice consulaire ne doit pas être bien dispendieuse pour l'Etat. Il s'agit toutefois de savoir si la suppression des tribunaux de commerce, qui nécessiterait forcément la création de nouveaux sièges de magistrat pour remplacer les juges de commerce, entraînerait pour l'Etat une dépense telle qu'elle puisse le faire hésiter et renoncer à cette mesure s'il la reconnaissait opportune. Il est assez difficile de s'en faire une idée : il serait en effet nécessaire pour y parvenir de connaître certains faits qui nous échappent et d'établir certaines statistiques auxquelles les services du ministère de la Justice semblent seuls être en mesure de procéder. On peut toutefois remarquer que les quelques deux cent vingt tribunaux de commerce actuels sont presque en totalité établis dans des villes de peu d'importance où les affaires ne paraissent pas tellement nombreuses et où les magistrats du siège civil le plus voisin pourraient peut-être s'en charger sans l'adjonction de nouveaux magistrats.

Dans quelques grandes villes par contre, il ne serait pas possible d'éviter l'installation de juges supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas que l'économie réalisée par l'Etat grâce à la justice commerciale puisse suffire à justifier sa pérennité. Il n'y aurait plus alors qu'à créer des juridictions spéciales d'amateurs pour toutes sortes de classes ou de catégories de citoyens dans la nation. Le droit de justice est une prérogative régaliennne et, du moment que l'Etat le revendique et entend l'exercer, il doit en assumer en même temps toutes les charges et les responsabilités. D'autres économies semblent pouvoir passer avant celle-là.

Signalons en passant que ce prix de revient avantageux pour l'Etat de la juridiction consulaire n'a pu être compté parmi ses avantages que depuis la Révolution, époque où l'Etat a pris à sa charge les traitements de la magistrature. Sous l'ancien régime en effet, non seulement l'Etat ne payait pas ses magistrats judiciaires mais il en recevait au contraire des ressources en leur vendant des offices ou des

charges et en percevant la Paulette. Il n'a donc pas été tenu compte de cet avantage au cours de leurs premiers âges.

Il en va tout différemment en ce qui concerne le coût économique de la justice commerciale pour les plaideurs. Celui-là est au premier chef un argument historique. Lié de près aux développements précédents, car les frais devaient accompagner tout naturellement les longueurs des procès, il présentait pour les marchands des avantages inestimables. Les juges étaient en effet, sous l'ancien régime, entretenus par les subsides des plaideurs, les épices, et, bien souvent, les préférences de Thémis allaient au plus offrant et dernier enchérisseur plutôt qu'à celui dont les droits semblaient le mieux établis. Les juges n'étaient pas seuls à percevoir des péages sur les plaideurs infortunés. Il n'est besoin que de rappeler l'effroi dont était frappé Argante en entendant Scapin lui dire au moment où il se proposait d'engager un procès : « Combien d'animaux ravissants par les griffes desquels il vous faudra passer : sergents, procureurs, avocats, greffiers, substituts, rapporteurs, juges et leurs clerks » (4). Il serait trop facile ici de se laisser aller, *currente calamo*, à des développements littéraires pour évoquer toutes les horreurs de la situation des plaideurs. Point n'en est besoin. Qu'il nous suffise de rappeler les fréquentes querelles que la basoche cherchait aux juridictions consulaires. C'est là un fait qui ne trompe pas. Toute la Chicane était dévorée du dépit de voir lui échapper un champ d'exploitation aussi vaste et aussi fructueux que les procès commerciaux.

Tout était préférable à cela. Devant les juridictions consulaires, les plaideurs n'avaient pas à payer leurs juges. L'ar-

(4) Une Déclaration royale du 3 mai 1722 reconnaissait dans son préambule que les frais et longueurs des procédures qui avaient cours devant les tribunaux ordinaires entraîneraient inmanquablement leur faillite pour les négociants justiciables si l'on n'y portait remède.

article 7 de l'Edit de 1563 n'avait pas manqué d'interdire formellement à ces derniers de « prendre directement ou indirectement ou de quelque manière que ce soit aucune chose ni présents ou dons, sous couleur ou nom d'épices ou autrement à peine de crime de concussion ». C'était là, ajouté aux autres que présentaient les juridictions consulaires à l'époque, un tel avantage que les commerçants ne pouvaient moins faire que de considérer l'institution comme providentielle.

Il n'en est plus tout à fait de même aujourd'hui. Autres temps, autres mœurs. La procédure commerciale continuellement simplifiée et élaguée entraîne bien, les mêmes causes produisant les mêmes effets, une diminution dans le coût des procès ne serait-ce que par l'éviction des avoués des enceintes commerciales. Mais, outre les réserves que l'on pourrait peut-être faire sur l'effet bienfaisant des facilités ainsi offertes aux plaideurs de se laisser entraîner par leur ardeur processive alors que les longueurs prévisibles des tribunaux civils auraient produit bien souvent sur eux un effet réfrigérant et salutaire, il faut constater que rien n'empêche la réalisation de ces économies sans tribunaux de commerce. Les procès commerciaux jugés par les tribunaux civils dans les ressorts où il n'existe pas de tribunaux de commerce connaissent aussi cette procédure simplifiée. Les plaideurs, nous croyons pouvoir l'affirmer, n'y paient pas leurs juges et tout s'y termine dans les délais les plus brefs avec le minimum de frais.

Là donc encore, il s'agit de dissiper la confusion et de bien distinguer une chose et l'autre : la procédure peu coûteuse employée devant les juridictions commerciales n'est nullement inséparable de ces dernières et rien n'empêcherait, si on devait les supprimer un jour, de continuer de l'employer devant les tribunaux qui hériteraient des fonctions qui leur étaient dévolues.

Les défenseurs de l'institution des tribunaux de commerce ne s'en tiennent pas là et font encore valoir un autre argu-

ment en faveur de la thèse. Il y a intérêt, disent-ils en paraphrasant le préambule de l'Edit de 1563 (5), à ne pas obliger les commerçants à interposer constamment entre eux au cours de leurs tractations des jurisconsultes ou pis encore des agents d'affaires pour les guider dans le labyrinthe des droits et obligations que le droit commun leur confère ou leur fait assumer. Combien il est plus avantageux de les laisser discuter et conclure librement toutes sortes de conventions avec une souplesse entière, naturellement sous réserve qu'elles soient conformes aux bonnes mœurs, que de ralentir leurs initiatives par le doute et la méconnaissance dans laquelle ils se trouvent des conséquences qu'elles peuvent entraîner juridiquement pour eux ! C'est là qu'il est nécessaire et bienfaisant, et l'argumentation se rapproche ici beaucoup de celle que nous avons discutée à propos du premier argument invoqué par les défenseurs de la juridiction commerciale, à savoir les connaissances techniques des juges consulaires, de se trouver en face d'un tribunal auquel manquent les lumières juridiques, *summum jus, summa injuria*, mais qui possède en revanche dans chacun de ses membres toutes les connaissances nécessaires pour bien juger en équité et sans avoir besoin de recourir aux textes.

« Pour découvrir, en cas de doute, nous dit M. Lyon-Caen qui n'est pourtant partisan des tribunaux de commerce qu'à condition de les transformer profondément, quelle a été la volonté des parties, il faut savoir comment agissent et pensent ordinairement les commerçants, c'est-à-dire connaître les usages du commerce. Qui le sait mieux que les commerçants eux-mêmes ? »

L'argument revient à dire en quelques mots que les connaissances empiriques et autodidactiques que les juges consulaires peuvent posséder doivent suffire à en faire « les

(5) Ce préambule soulignait l'avantage qu'il y avait pour les commerçants « de négocier ensemble de bonne foy, sans être adstrains aux subtilitez des lois et ordonnances ».

arbitres, les jurés chargés librement par leurs pairs pour exercer des fonctions particulières » que le Conseil d'Etat voulait voir en eux dans son avis du 28 prairial an VIII et à leur donner la compétence nécessaire pour trancher le plus heureusement qu'il se peut les difficultés commerciales.

Là encore, le moyen serait excellent si nous vivions quelques siècles plus tôt. A ces époques, en effet, les textes étaient rares ou inexistants en matière commerciale. Les règles civiles, par ailleurs, imprégnées fortement d'esprit et de droit canoniques étaient presque inapplicables en matière commerciale. Comment concevoir le commerce sous le signe de la prohibition formelle du prêt à intérêt et de la banque avec, comme seule restriction à cette défense impérative, l'unique possibilité du prêt à la grosse ou les subtilités du *contractus trinus* ? Il fallait bien alors juger *ex æquo et bono*. Abandonner cette prérogative aux juges de métier dans une matière aussi complexe que le commerce eût été hasardeux. On était alors fort aise de trouver des commerçants pour assurer cette fonction sociale sans courir le risque de voir se commettre de trop graves dénis de justice.

Mais cette conception devait devenir une tradition et se perpétuer à travers les âges malgré la transformation des sociétés et de l'état du droit. Les textes législatifs se multipliant en matière commerciale, les avantages de la juridiction commerciale s'effritaient, pour ainsi dire, tous les jours et leur utilité se révélait au fur et à mesure en raison inverse de la multiplication de ces textes juridiques. La Grande Ordonnance sur le commerce de 1673 restreignait déjà cette utilité possible et les textes qui devaient suivre en matière commerciale continuèrent de le faire.

Les racines de l'institution étaient malgré tout profondes et cela à tel point que le Conseil d'Etat, dans l'avis que nous venons de citer, continuait, deux siècles après cette Grande Ordonnance, à voir dans ces juges consulaires des arbitres et à consacrer par là la possibilité pour eux de juger, en

prenant ce qualificatif d'arbitre que l'avis leur donnait *lato sensu*, en équité.

Le Code de commerce qui, par son existence même, aurait dû détruire cette conception la laissa subsister et durer jusqu'à nous. Aussi certains magistrats consulaires se croient-ils aujourd'hui encore autorisés, contre toute apparence de raison, à juger en équité et presque à faire œuvre prétorienne. Outre les dangers de l'équité (6) dans l'administration de la justice, dangers trop connus pour qu'il soit nécessaire de nous étendre sur ce point, il faut bien dire que rien ne permet cette liberté aux juridictions consulaires. L'étymologie elle-même du mot juridiction réside dans le terme latin *juris dictio* et non dans l'expression *juris factio*. Ce ne peut donc être que par un abus de pouvoir que les juges consulaires s'autorisent, lorsqu'ils se trouvent à court de connaissances juridiques, à trancher un litige suivant leur conscience au lieu de le trancher suivant la loi. C'est dans cet esprit, nous dit M. Thaller, qu'ils « ont imaginé les liquidations judiciaires à côté des faillites ou qu'ils ont cru possible d'accorder des délais aux débiteurs d'effets de commerce », répudiant ainsi implicitement l'aphorisme *dura lex, sed lex*.

Reste encore et enfin un dernier parmi tous les arguments qu'invoquent les dévôts de la juridiction commerciale, arguments dont la multiplicité essaye de suppléer à la faiblesse : les facilités que les juges consulaires trouvent dans leur qualité de commerçant pour placer leurs bons offices entre les parties et se transformer en médiateurs d'abord, en conciliateurs ensuite.

C'était là une considération dont Louis XI s'était déjà soucié dans ses Lettres Patentes du 21 avril 1464. Il y prescrivait en effet d'élire à l'occasion de chaque foire un homme du métier pour qu'il « appoincte et accorde amiable-

(6) « C'est une sottise sage que celle qui prétend être plus sage que la loi », a dit d'Argentré.

ment » les commerçants en discussion et, s'il n'y réussissait pas, de lui adjoindre par la voie de l'élection « deux marchands non suspects ny favorables pour les appointer s'il est possible ». Louis XI prévoyait même, supposant que l'identité du métier devait créer entre commerçants un bon vouloir réciproque propre à faciliter les arrangements, qu'il serait élu « aucun preud'homme sur chaque espèce de marchandises qui sera vendue esdites foires, pour cognoistre et appointer de tous les débats qui se pourront mouvoir entre les dits marchands ».

Il semble en effet qu'un commerçant, justement par sa connaissance de la profession qui lui permet, en se plaçant par l'imagination dans la situation de ses justiciables, de savoir exactement, qu'on nous passe l'expression, ou le bât les blesse et quelle est la façon la plus efficace de faire disparaître cette friction sans qu'il en coûte trop à l'un ni à l'autre, est plus qualifié que quiconque pour obtenir des plaideurs éventuels la transaction qui les fera renoncer à continuer la procédure.

Et l'on cite à l'appui de la thèse des statistiques dans lesquelles on peut lire que les affaires commerciales aboutissent à des transactions amiables beaucoup plus fréquemment que les affaires civiles.

Si concluants que paraissent le moyen et l'argumentation sur laquelle il est basé, nous nous permettrons de rester un peu sceptique sur l'efficacité de cette autorité morale du juge commerçant sur ses pairs et nous serons tenté d'attribuer plutôt cette facilité avec laquelle les procès sont conciliés au commerce à l'esprit commercial lui-même et aux conditions du commerce.

Les commerçants sont en général gens trop avisés et trop instruits par les affaires pour ne pas s'être pénétrés davantage que les autres plaideurs, plus accessibles à un emballement irraisonné et plus enclins à l'introduction d'instances *ab irato*, de la vérité de l'adage populaire : « un mauvais

arrangement vaut mieux qu'un bon procès ». Bien souvent, ils ne se servent de l'instance qu'ils engagent que comme d'un moyen d'intimidation destiné à obtenir de l'autre partie quelques concessions moyennant lesquelles ils mettront un terme à leur ardeur processive. Dans les affaires, on ne souhaite généralement pas en arriver à une rupture complète avec ses relations commerciales même au cas où on en est séparé par une contestation. Il est de politique commerciale courante de se ménager pour l'avenir une possibilité de nouvelles affaires.

Et M. Thaller apportant victorieusement d'autres statistiques, d'après lesquelles le chiffre des arrangements obtenus dans des affaires commerciales est proportionnellement aussi élevé pour celles pendant devant des tribunaux civils que pour les autres, ébranlera définitivement dans notre esprit la croyance en cette efficacité des juges marchands dans la conciliation des parties que les défenseurs de la juridiction commerciale auraient pu y faire naître.

Ainsi se solde, qu'il nous soit permis de nous exprimer dans ces termes puisque nous évoluons justement en pleine ambiance commerciale, l'actif des tribunaux de commerce. Leurs avantages nous obligent pour les apercevoir à nous tourner constamment, trop souvent peut-être au gré de quelques uns de nos lecteurs, vers le passé et, dès que nous envisageons le présent et l'avenir, ils s'estompent au point de devenir imperceptibles.

Il n'en est pas de même par contre de leur passif et, lorsqu'on passe sur le terrain de la critique positive, on aperçoit en regard d'avantages assez inconsistants des défauts qui, eux, semblent substantiels et décisifs.

Pourquoi d'abord accorder aux commerçants en ce qui concerne leurs difficultés un droit qu'on a toujours considéré et qu'il est impossible d'ailleurs de ne pas considérer comme régalien (7) ? Des raisons d'opportunité, qui n'exis-

(7) La même observation peut être faite à propos des conseils de prud'hommes.

tant presque plus à notre époque, sont-elles suffisantes pour que l'Etat se dessaisisse aujourd'hui d'un de ses attributs essentiels et rompe au profit, on pourrait aussi bien dire au détriment, d'une classe de la société l'unité de la justice et l'égalité de tous devant elle?

Les temps sont pourtant révolus pendant lesquels notre droit public et le régime s'accommodaient du compartimentage des individus dans la société et de la notion de privilège, essence de cette société à une certaine époque.

Aujourd'hui, plus rien de tout cela. La mode des juridictions d'exception a disparu et les tendances irrésistibles de l'esprit démocratique vers l'uniformisation de toutes choses et le nivellement de toutes les conditions n'ont laissé subsister que celles dont des circonstances vraiment particulières et impérieuses justifiaient l'existence ou que ces mêmes circonstances empêchaient de faire disparaître.

Il existe bien pourtant, rétorquera-t-on peut-être, une juridiction spéciale dans les tribunaux administratifs. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que cette juridiction administrative a été érigée dans l'intérêt de tous les citoyens et non pas dans celui d'une classe spéciale. A moins de supprimer les droits exorbitants du droit commun de nos administrations et leur privilège d'action d'office — et par là même tout notre système administratif pour le remplacer, comme par exemple en Angleterre, par un système d'administration judiciaire — il semble difficile de trouver, si paradoxal que cela puisse sembler à première vue, un meilleur moyen d'assurer dans ces matières une justice parfaite et de donner aux particuliers des garanties sérieuses que celui de faire juger par des tribunaux spéciaux, et qui plus est administratifs, les litiges de ces particuliers avec l'administration.

Point de raison aujourd'hui, ni de possibilité de laisser subsister *imperium in imperio* et de continuer aux commerçants ce privilège ou ce que certains d'entre eux prennent ou veulent prendre pour un privilège.

Tout cela, par ailleurs, se justifie d'autant moins que le mode de recrutement et d'investiture du personnel composant les tribunaux de commerce ne fait participer que les citoyens commerçants au choix et à la désignation des juges de commerce alors qu'ils sont souvent appelés à rendre la justice pour des non-commerçants. On peut en effet, sans appartenir au monde du commerce, avoir à plaider devant ces juridictions : il suffit de ne pas soulever l'exception d'incompétence quand on y est assigné par un commerçant ou d'y assigner soi-même un commerçant pour fait de commerce — cette compétence ou cette incompétence ne sont pas en effet d'ordre public — ou même, dans quelques cas, de s'être aventuré à faire certaines opérations de bourse. En France, sous la Révolution, aux Etats-Unis, encore actuellement, on a cru ou l'on croit bon d'avoir recours à l'élection pour la désignation des juges : soit. Ce n'est là qu'une forme indirecte de la *provocatio ad populum* pour l'administration de la justice. Les collèges électoraux, toutefois, qui procèdent à l'élection de ces juges sont aux Etats-Unis les mêmes que ceux qui procèdent à l'élection des Représentants ou des électeurs présidentiels et non pas des collèges exclusivement composés de commerçants. Une investiture partielle et particulière à une fonction générale et sociale ne saurait plus se comprendre aujourd'hui.

Le contraire équivaudrait, avec l'inquiétant retour à l'esprit corporatif qui se révèle de nos jours, à ouvrir la porte aux revendications de toutes sortes de corps, de classes, de castes, de syndicats qui demanderont aussi pour leurs membres le jugement par les pairs. Quel argument leur opposer lorsqu'ils se réclameront du cas et de l'exemple des tribunaux de commerce ?

En passant maintenant à un autre ordre d'idées, il est possible de constater que les tribunaux de commerce vont aujourd'hui souvent à l'encontre du but qu'ils poursuivent. Montesquieu disait déjà dans l'Esprit des Loix « que les affaires de commerce sont peu susceptibles de formalités

et qu'elles doivent être jugées chaque jour au moment où naît le procès ». C'est même là un des principaux avantages que l'on se plaint à reconnaître aux tribunaux de commerce et c'est en même temps un moyen que nous avons eu le loisir de rencontrer et de discuter dans nos développements précédents et qui nous a fourni l'occasion de constater que cette procédure expéditive n'impliquait pas forcément qu'elle doive être appliquée par les tribunaux de commerce, tout au moins par les tribunaux de commerce tels qu'ils existent aujourd'hui.

Or il se trouve que cet argument de l'avantage des tribunaux de commerce pour la célérité de la solution des litiges commerciaux se trouve fréquemment inversé. L'existence des tribunaux de commerce amène souvent en effet des conflits de compétence dont le nombre constitue la plaie de cette dualité de juridictions et dont les difficultés d'élu-cidation occasionnent souvent dans la procédure des retards et des lenteurs tels que l'attribution de la connaissance du procès commercial à une juridiction civile avec application de la procédure civile aurait décelé une vélocité dans la solution des procès insoupçonnée chez ces tribunaux.

La démarcation ou plutôt l'absence de démarcation nette entre les actes de commerce et les autres, défaut qui résulte pour une bonne part de l'embarras dans lequel on se trouve pour déterminer si l'énumération que l'article 631 du Code de commerce fait des premiers est limitative ou énonciative, amène, plus souvent qu'on ne se l'imagine à première vue, les plaideurs à soulever l'exception d'incompétence. Or « rien, nous dit M. Thaller, n'énervé l'administration de la justice comme ces incidents portant sur le renvoi de l'affaire devant une autre juridiction ».

Lorsque les questions de compétence apparaissent et que des conflits d'attribution se révèlent entre tribunaux civils et tribunaux administratifs, il existe une procédure toute faite et un juge excellent pour les trancher, le Tribunal des

conflits. Rien de semblable pour les affaires commerciales. Les tribunaux de commerce sont des tribunaux de droit commun, puisque soumis à la Cour de Cassation, et les questions de compétence entre juges civils et juges commerciaux sont d'ordre interne : il n'existe pas un organe spécial, composé de juristes consommés comme le Tribunal des conflits, pour les trancher.

La difficulté se complique et l'anomalie se révèle encore plus profonde lorsque les litiges divisent des commerçants et des non-commerçants ou des plaideurs qui se prétendent non-commerçants. Le caractère obligatoire de la compétence du tribunal de commerce peut alors dépendre de facteurs nombreux et complexes.

C'est à propos de ces difficultés de compétence surtout que les thèses adoptent des opinions extrêmes et que les adversaires de l'institution clament l'impossibilité où ils se trouvent de s'accomoder des solutions qui consisteraient à refondre l'institution sans la supprimer. Une réforme en effet qui laisserait subsister le principe de la juridiction commerciale spéciale et distincte ne saurait remédier à l'épineuse question des difficultés, souvent presque insolubles, de compétence et le but serait manqué.

Il faut remarquer en passant que le coût économique des procès au commerce disparaît dans ces conflits de compétence. Les lenteurs ainsi provoquées ne manquent pas en effet de s'accompagner de frais importants, parfois même considérables.

Il est une autre critique que l'on adresse encore aux tribunaux de commerce : c'est la façon dont se recrute le personnel qui les compose.

Cette critique peut se présenter d'une façon générale, c'est-à-dire qu'elle peut s'adresser à l'exigence de la qualité de commerçant comme condition de l'accession à la magistrature consulaire. Elle peut aussi se présenter sous un angle plus restreint. On reproche alors au système d'avoir re-

cours au mode de recrutement qu'est l'élection pour investir des commerçants, puisque commerçants il y a, de leurs nouvelles fonctions juridictionnelles.

Il faut remarquer d'abord que l'impartialité a toujours été, avec le savoir, la première qualité du juge et celle qu'on est le plus en droit d'en attendre, et cela presque par définition. Il n'est pas suffisant de formuler cette constatation platonique : il faut s'attacher à assurer cette impartialité. Le moyen qu'on utilise pour y parvenir en ce qui concerne les juges de droit commun, c'est de leur assurer l'indépendance par l'inamovibilité : de cette indépendance découle cette impartialité sereine qui fait l'honneur d'une magistrature.

Le statut de fonctionnaire, qui est celui des juges, fait qu'ils sont placés et déplacés suivant les besoins administratifs et que, généralement, ils n'ont pas ou presque d'attaches avec les justiciables du lieu où ils sont installés. Cela ne contribue pas peu à les détacher de toute considération étrangère à l'administration de la justice pure.

Peut-on affirmer sérieusement qu'il en est de même des juges commerçants?

Il est deux façons pour un juge de ne pas être impartial. Sciemment. Inconsciemment.

Nous ne retiendrons pas la première façon que nous n'aurons citée que *pro memoria* et nous supposerons complaisamment qu'il ne peut pas se rencontrer pratiquement de juge consulaire volontairement partial.

Malgré notre meilleure volonté, il ne nous sera pas possible d'éliminer aussi facilement l'autre éventualité en la reléguant dans le domaine de la supposition. Autant en effet le magistrat professionnel a eu, au cours du cycle d'études qu'il a entreprises pour arriver à cette fonction, le loisir et le temps de se cuirasser et de se barder d'indifférence contre tous les impondérables qui peuvent, au moment critique, peser sur son jugement et sa conscience, autant le magistrat

amateur est peu préparé au rôle qu'il va jouer. Ne pouvant exciper généralement pour exercer cette fonction qu'on a quelquefois considérée non sans raison comme un sacerdoce et qui lui fait d'ailleurs détenir une parcelle de la puissance publique d'autres titres que d'une honorabilité commerciale et d'une expérience des affaires reconnues, il est marqué d'une façon presque indélébile du signe de l'impréparation à ces fonctions juridictionnelles. Il est fort à craindre dans ces conditions que de nombreux actes de sa vie judiciaire ne fassent qu'extérioriser les réactions et l'émotivité de son subconscient. Dans les villes de moyenne importance surtout, où la connaissance du voisin est fonction de la domiciliation, où l'on ne peut presque avoir, dès qu'on occupe une situation élevée, que des amis ou des ennemis et où les autres commerçants prennent bien vite figure de concurrents, comment le juge consulaire ne ferait-il pas inconsciemment dans son âme le département entre les mauvais et les bons, plaçant les premiers à sa droite et les autres du côté de son cœur et comment pourrait-il, au moment de se faire une opinion et un jugement, ne pas s'en souvenir sans s'en douter? Le cœur n'a-t-il pas ses raisons. . . . (8)?

En admettant même l'excellence du principe du jugement des procès commerciaux par les commerçants eux-mêmes, on peut encore reprocher au système le mode de recrutement des juges consulaires. L'élection n'est en effet pas forcément la meilleure façon de dégager les talents et il est fort à craindre que bien des compétences se refusent à se sou-

(8) M. Wahl rappelle qu'on entend dire souvent « qu'après de certains tribunaux de commerce, et principalement dans les petites villes, il est particulièrement difficile à une personne qui n'habite pas la localité de gagner son procès contre un indigène, ou à un particulier contre un négociant » — Préface du Traité de Droit commercial de M.C. Vivante — et M. Lyon-Caen ne peut s'empêcher de remarquer que « souvent on a constaté la rigueur des tribunaux de commerce à l'égard des compagnies de chemin de fer . . . Leur intérêt même, dit-il, entraîne presque à leur insu les juges consulaires à se décider en faveur des commerçants plaidant contre ces compagnies ».

mettre aux caprices du système électif et abandonnent ainsi la place à d'autres qui auront plus d'ambition ou assez d'entregent ou d'assurance pour braver les aléas du suffrage universel.

Cet inconvénient est encore aggravé peut-être par un trait du système : c'est l'instabilité du magistrat consulaire. En effet, ce dernier ne peut, même si les justiciables électeurs le veulent, rester en place plus d'un certain laps de temps. Il est tout le contraire d'inamovible et obligé de solliciter fréquemment les suffrages de ces électeurs.

Toutes les critiques que nous avons élevées jusqu'ici à l'égard des tribunaux de commerce, critiques auxquelles les défenseurs les plus décidés de l'institution ne peuvent dénier une certaine valeur, ne sont encore pourtant que peu de chose auprès de celle qu'il faut leur adresser à propos des connaissances juridiques, ou plutôt du manque de connaissances juridiques du personnel de juges consulaires qui les composent.

Si l'on n'est pas parvenu en effet à démontrer d'une façon irréfutable que la compétence technique était absolument nécessaire pour juger les procès commerciaux, il ne semble pas, par contre, que l'on puisse mettre en doute aujourd'hui que l'insuffisance juridique probable des juges commerçants peut avoir, pour la valeur des jugements qu'ils rendent, des conséquences malheureuses, quelquefois même désastreuses.

C'est pourquoi, dès 1610, un Déclaration royale du 2 octobre, qui reconnaissait le bien-fondé de la protestation des justices civiles devant les empiètements auxquels se livraient les juridictions consulaires, défendait énergiquement à ces dernières toute intervention dans les matières autres que les procès commerciaux. Il existait en effet déjà une législation civile tandis qu'en matière commerciale on ne se trouvait en présence que d'usages et, du moment qu'il s'agissait de juger sur des textes juridiques, les juges commerçants n'étaient

pas, d'après les termes exprès de la Déclaration, « capables du jugement des affaires qui ne sont de leur vocation, n'ayant la cognoissance des ordonnances et coutumes ».

Tout cela est aujourd'hui bien changé. D'une part les usages du commerce et leur importance ont presque disparu, d'autre part le principe du jugement en équité ne semble plus jouir de la même faveur, d'autre part encore il est né à côté de la législation civile, et c'est justement ce qui a amené la disparition de ces usages commerciaux, une législation commerciale subtile et complexe qui n'empêche même pas la première d'intervenir à titre supplétif devant sa défaillance ou sa propre carence.

Il semble alors que la même évolution qui s'était produite dans la façon d'administrer la justice en matière civile aurait dû s'accomplir en matière commerciale. Au moment, en effet, où la connaissance du droit romain sombrait dans le flot toujours montant de l'ignorance et de la barbarie et où les Capitulaires eux-mêmes cessaient de se manifester et tombaient dans l'oubli, il fallut juger les procès d'après les usages et les coutumes. On eut alors recours, pour le jugement des causes, à des sortes d'experts. On s'adressait à des hommes sages et expérimentés de la région pour cristalliser la coutume flottante.

Avec la renaissance des études du droit romain, la coutume s'imprégna de cette discipline toute nouvelle. « Pour appliquer ce droit et cette procédure, nous dit Esmein il fallait avoir étudié dans les livres et aux écoles (9) ». L'activité législative de la royauté recommença en même temps de se manifester et, avec l'apparition des légistes, les juristes de profession supplantèrent dans les cours les *hommes jugeurs*.

La même évolution dans l'état du droit s'étant produite

(9) Cours d'histoire du droit français — Sirey — 1925 — Paris, p. 407.

beaucoup plus tard en matière commerciale avec la codification des règles et des usages et la promulgation d'un Code de commerce, il semble que les conséquences eussent dû en être les mêmes et que l'on aurait dû voir les praticiens du commerce céder la place aux praticiens du droit. Il en a été différemment pour des raisons dont il est difficile de démêler la complexité mais dont une des principales semble être l'indifférence et l'atonie de l'opinion publique, en moindre partie intéressée par la question qu'à propos des juridictions de droit commun.

En effet, il ne peut plus s'agir seulement aujourd'hui de juger sur les faits et les circonstances de la cause et les questions de droit ne semblent pas pouvoir être négligées. « Pour interpréter et appliquer la loi, a dit d'Aguesseau, il faut la connaître » et plus loin « le juge est l'esclave de la loi ». Or il semble bien difficile d'apercevoir le lien entre le fait et le droit lorsque l'on possède des connaissances juridiques seulement empiriques et, par là-même, incomplètes, fragmentaires et inharmoniques. « Je ne connais pas, disait Goethe quelque part, d'esprit qui doive être plus large et plus cultivé que celui d'un vrai commerçant ». Combien justes se révèlent ces paroles lorsqu'il s'agit des juges commerçants et combien semblent ici souhaitables une vaste culture et une profonde érudition. L'électeur consulaire ne peut être en effet considéré comme un thaumaturge et ce n'est pas l'investiture qu'il lui donne par son bulletin de vote qui confèrera au magistrat de commerce les connaissances qu'il ne pouvait avoir avant son élection et que l'état du droit rend aujourd'hui nécessaires et même indispensables. On pourrait s'étendre sur ce point bien davantage et dire par exemple que l'expérience, la probité, les antécédents honorables d'un commerçant bien connu ne peuvent suppléer à l'insuffisance juridique et que ce n'est pas en l'affublant d'une robe de juge qu'on fera d'un parfait commerçant un magistrat digne de ce nom. Ces développements ne me semblent pas indispensables. Qui ne sait en effet que les

procès portant sur certaines faillites, certaines liquidations de société, certains contrats d'assurance terrestre et principalement maritime soulèvent, de même que quelquefois certaines questions de compétence, les problèmes les plus ardues et les plus difficiles au point de vue juridique pur ?

L'inconvénient s'aggrave du fait que le magistrat consulaire ne peut même pas espérer que des réélections continues lui permettront, en se maintenant en place, d'acquiescer peu à peu cette connaissance du droit qui lui manque et de perfectionner ainsi progressivement sa technique déficiente. Les lois du 3 mars 1840 et du 17 juillet 1908 qui constituent l'article 623 actuel du Code de commerce ont cru devoir prévoir une interruption de charge après une ou deux réélections, en suivant ainsi implicitement et inconsciemment les dispositions identiques de l'article I de l'Edit de 1563 : « la charge desquels cinq (les juges consuls), y était-il dit, ne durera qu'un an sans que pour quelque cause ou occasion que ce soit l'un d'eux puisse estre continué ». Le législateur de 1840 et de 1908 semble toutefois avoir perdu de vue une autre disposition contenue dans le préambule de l'Edit, à savoir que l'intérêt principal que présentait à l'époque la juridiction consulaire était de permettre aux marchands de « négocier ensemble de bonne foy sans être adstrains aux subtilitez des lois et ordonnances ». A la condition en effet de pouvoir ne pas tenir compte des textes juridiques, mais à cette condition seulement, il n'y a pas d'inconvénient grave à ne pas laisser trop longtemps en place les juges de commerce. Il n'en est plus de même aujourd'hui puisque le commerce se trouve soumis à une discipline juridique. Cette règle devient alors presque néfaste.

Il est assez curieux de constater que cet inconvénient a été épargné à l'Algérie. Les magistrats consulaires peuvent y être en effet réélus indéfiniment, les ordonnances royales de 1834 et de 1847 ayant expressement écarté cette prohibition en ce qui la concernait. Il est vrai que l'Algérie étant

soumise par ailleurs à certaines conditions particulières en ce qui concerne le recrutement de ses juges consulaires, ce changement de dispositions a produit d'autres inconvénients aussi graves pour le moins que le mal auquel on voulait ainsi remédier. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin.

On a prétendu, pour essayer de démontrer que le défaut que nous venons de dénoncer, c'est-à-dire le manque de compétence juridique des juges consulaires, n'était pas d'une bien grande importance, que l'appel des jugements des juridictions commerciales devant la Cour d'appel, c'est-à-dire devant un tribunal composé de juristes professionnels, constituait avec la possibilité du pourvoi en Cassation un correctif suffisamment efficace du système pour en faire presque disparaître ce vice.

Il nous semble toutefois d'une part que c'est une étrange façon de se consoler des défauts des tribunaux de première instance par la perspective de pouvoir aller en appel avec plus de garanties et d'autre part que le recours au Tribunal suprême constitue un moyen tellement peu facile à manier que beaucoup hésitent fortement à s'en servir et qu'il en devient pratiquement presque inopérant.

Cette compétence juridique est d'ailleurs tellement indispensable pour le jugement des procès que ce n'est que par un artifice de façade et d'une façon tout à fait nominale que les jugements peuvent être rendus par les juges consuls. L'examen véritable des causes, qui n'est fait en audience publique qu'en de rares occasions, a lieu dans les coulisses de la juridiction et ce sont bien souvent greffiers ou secrétaires du tribunal qui se chargent de la confection des jugements. Il serait en effet par trop contraire à la nature des choses qu'on puisse se passer de la connaissance du droit pour rendre aujourd'hui la justice. On ne fait donc que demander à des auxiliaires anonymes ce qu'il est impossible d'attendre des juges officiels.

C'est pourquoi, en Belgique, au lieu d'essayer vainement

de sauver en se voilant la face des apparences dont personne n'est dupe, on a courageusement reconnu cette pratique et on a essayé d'en diminuer le plus possible les inconvénients en exigeant des greffiers de tribunaux de commerce le grade de docteur en droit. Un de ses membres, M. Saintelette, n'hésitait pas à déclarer à la tribune de la Chambre des Représentants dès le 17 juillet 1889 : « Dans les tribunaux de commerce, il y a un personnage qui remplit un rôle extrêmement difficile : c'est le greffier. C'est le seul jurisconsulte du tribunal et il n'a pas voix délibérative. »

En Allemagne, où il existe encore des juridictions commerciales, la nécessité d'un jurisconsulte pour le jugement convenable des causes de commerce n'est pas discutée et la reconnaissance de son indispensabilité s'y manifeste, d'une façon plus nette encore, dans la composition du tribunal. C'est un magistrat professionnel qui y préside la juridiction commerciale.

De même, en Suisse, dans aucun des cantons où il existe encore des tribunaux de commerce, l'administration de la justice commerciale n'est abandonnée exclusivement aux juges amateurs.

En France même, en passant sur un terrain un peu différent, jetons un coup d'œil sur la juridiction administrative. Une compétence d'expert en matière d'administration a été jugée indispensable pour la connaissance des procès où l'activité de l'Administration est engagée et où elle est partie. Cela à tel point qu'on a dénié toute compétence aux tribunaux civils dans le jugement de ces causes et qu'on a créé des juridictions spéciales pour en connaître. Il n'est toutefois venu à l'idée de personne de se contenter de la part des membres appelés à constituer ces juridictions de leurs seules connaissances en matière administrative et de ne peupler ces tribunaux que de fonctionnaires pris seulement pour leur qualité de fonctionnaire. On a au contraire exigé rigoureusement des connaissances juridiques sérieuses à côté des connaissances professionnelles et techniques.

Il semble donc assez difficile de se contenter, dans l'administration de la justice commerciale, des seules connaissances juridiques de ces greffiers ou secrétaires de tribunal auxquels on peut adresser le reproche d'être irresponsables et de ne pas présenter de garanties de moralité et de loyauté absolues et indiscutables.

On a proposé certaines améliorations à cet état de choses. D'aucuns ont pensé que l'installation d'un ministère public auprès des tribunaux de commerce pourrait constituer un remède efficace à ces errements. Ce jurisconsulte éclairerait le tribunal sur les points de droit par les conclusions qu'il formulerait. Il se trouverait là pour faire respecter la loi chaque fois qu'elle risquerait d'être méconnue, pour discerner et relever par exemple dans la matière des faillites tout ce qui pourrait présenter un caractère pénalement appréhensible.

Nous partageons toutefois, à propos de cette réforme, les craintes qu'éprouve M. Lyon-Caen. Ce n'est pas tant après la délibération et le jugement que les juges ont besoin d'être éclairés, mais pendant. Le conseil juridique, s'il se manifeste sous la forme d'un ministère public, c'est-à-dire souvent *a posteriori*, risquera fort soit d'être considéré comme un censeur ennuyeux et de voir ses avis négligés, soit au contraire d'être suivi servilement par les juges qu'il n'était chargé que d'éclairer. Dans ce dernier cas, la réforme « modifierait profondément, nous dit M. Lyon-Caen, la nature de la juridiction commerciale : elle y donnerait en fait la prépondérance à un magistrat de profession. »

Nous ne considérerions pas absolument la réalisation de cette perspective comme un mal quoique nous formulerions alors une réserve : les inconvénients que présente le système du juge unique. Une des garanties des plaideurs devant les tribunaux composés de plusieurs magistrats, c'est la probabilité que les éléments du procès qui auraient pu échapper à quelqu'un ou quelques uns des juges n'échappe-

ront pas à tous et qu'ils seront retenus par l'un d'entre eux au moins qui les rappellera au moment de la délibération du jugement. Cette garantie disparaîtrait probablement, tout au moins pour les questions de droit, avec le système que nous venons de discuter.

On a proposé aussi d'exiger des juges commerçants quelques connaissances juridiques, un minimum au dessous duquel il ne serait pas possible de postuler à un siège consulaire. Ce moyen semble peu pratique. Outre que ce serait fermer l'accès des tribunaux de commerce à la foule des commerçants peu fortunés qui n'auraient pu recevoir, en raison de leurs ressources restreintes, l'instruction nécessaire et suffisante et que cela reviendrait à adopter une formule réactionnaire — ce qui n'irait probablement pas sans difficultés ni résistances en raison de la démocratisation des élections consulaires —, le principe lui-même semble difficilement applicable. Il est malaisé de faire convenablement deux choses à la fois et exiger les deux sortes de connaissances, juridiques et professionnelles, du magistrat consulaire serait surtout dans les villes de peu d'importance, restreindre et circonscrire tellement le nombre des candidatures possibles qu'à la faculté de choisir disparaîtrait pour les électeurs et avec elle, probablement, l'avantage qui se trouve aujourd'hui à pouvoir élire des juges vraiment intègres, sinon versés dans la science du droit.

De quelque côté donc que nous nous tournions, le dilemme nous enserme. Malgré notre répugnance à des innovations imprudentes et de trop grande envergure et malgré tout le cas que nous sommes disposé à faire des états de service de la juridiction consulaire, il nous semble difficile de reculer devant les solutions extrêmes. D'un côté, la crainte, en supprimant les tribunaux de commerce, de voir jouer l'adage populaire « le mieux est l'ennemi du bien » et d'aller à l'encontre du conseil que les Romains avaient pris à leur compte en matière politique, *quieta non movere*, — il faut constater en effet que l'état de l'opinion publique ne justifie

aucune précipitation dans la solution de la question, — d'un autre côté la conscience dans laquelle se trouvent ceux qui, impartiaux et compétents, discernent l'évidence du paradoxe que constitue *aujourd'hui* le principe de la juridiction consulaire ne manquent pas de nous plonger dans un certain embarras.

Sans penser faire aucunement figure de révolutionnaire et sans même avoir le mérite d'émettre une opinion personnelle et vraiment originale puisque des jurisconsultes éminents comme M. M. Wahl et Thaller ont préconisé bien avant nous la suppression de la juridiction commerciale, nous ne croyons pas qu'il y ait intérêt à conserver une institution qui ne nous semble plus être qu'un anachronisme.

Il ne faut d'ailleurs même pas s'imaginer que la suppression des tribunaux de commerce constituerait le pas dans l'inconnu et l'innovation toute pleine de dangers que d'aucuns redoutent. Outre que l'Angleterre et les Etats-Unis n'ont jamais connu la juridiction commerciale malgré l'importance qu'ont les questions mercantiles dans ces pays et malgré les propositions qui ont pu y être faites d'y acclimater l'institution, d'autres pays qui avaient expérimenté cette sorte de juridiction n'ont pas hésité à harmoniser leurs institutions judiciaires et juridictionnelles avec les conditions et les nécessités nouvelles qui se révélaient dans la vie des sociétés modernes, avec un empressement que la France a ignoré.

C'est ainsi que le Code de commerce hollandais de 1838 supprima définitivement la juridiction commerciale que l'occupation française avait instaurée dans ce pays.

La révolution de 1868 marqua la date de sa disparition pour l'Espagne.

En Italie, pays qui en fut probablement le berceau, la loi du 25 janvier 1888, votée à la presque unanimité par la Chambre et le Sénat, a mis fin à l'institution. Les considérations qui firent décider cette mesure radicale furent

les mêmes que celles que l'on peut faire valoir à l'encontre des tribunaux de commerce français.

L'Allemagne, après avoir manqué de bien peu de les supprimer en 1877, et quelques cantons suisses les ont conservés mais, comme nous l'avons signalé plus haut, en y incorporant d'une façon ou d'une autre l'élément juridique.

La Belgique elle-même, qui semble avec la France le pays le plus fidèle à l'institution consulaire, a pris la mesure que nous savons pour ne pas fermer les yeux d'un propos par trop délibéré devant les réalités.

Nous ne devons donc pas nous émouvoir devant l'éventualité probable, sinon prochaine de la suppression de la juridiction commerciale. Sans que la chose présente une extrême urgence, il nous semble pourtant désirable que cette échéance ne soit pas trop lointaine.

Les transactions commerciales s'accroissent en effet tous les jours en volume et en nombre dans la vie économique de la France comme dans l'Economie mondiale et il devient de moins en moins facilement admissible que les procès qui sont aujourd'hui certainement les plus importants continuent d'être tranchés sans sourciller par une juridiction d'amateurs. Cette considération nous pousse à être plus pressant.

La juridiction commerciale, qui aura bien mérité de la justice pendant quelques siècles, nous paraît de moins en moins répondre aux nécessités de la vie moderne et une bonne preuve en est que nous avons été constamment, trop peut-être au gré de certains de nos lecteurs, dans l'obligation de nous tourner vers le passé au cours de la discussion de cette institution pourtant contemporaine.

Si l'éventualité de leur suppression semblait à d'aucuns malgré tout trop grosse de conséquences et qu'elle ne doive pas se réaliser avant longtemps, il y aurait peut-être intérêt à adopter en attendant une mesure de moindre importance. Il est ici lieu de faire ce qu'on appelle, nous semble-

t-il, en termes du Palais « glisser un subsidiaire » en préconisant une amélioration qui pourra être d'un bon effet : l'adjonction d'un magistrat professionnel, qu'on lui en confie ou non la présidence, aux tribunaux de commerce.

Il s'agirait alors de prendre modèle sur l'Allemagne et de ne plus fournir aux jurisconsultes germaniques l'occasion de s'étonner de la composition de nos tribunaux commerciaux. Quoiqu'il faille ici formuler la même réserve que celle que nous avons apportée à la proposition de juxtaposition d'un ministère public aux tribunaux de commerce, à savoir l'absence de certaines garanties que présente pour les plaideurs le système de la pluralité des juges, cette solution, quoiqu'elle ne soit malgré tout qu'une solution du moindre mal, présente des avantages certains. Elle est d'ailleurs préconisée par un des plus éminents jurisconsultes commerciaux, M. Lyon-Caen, et elle a même fait, sous une forme toutefois assez différente puisqu'il s'agissait de la constitution de Cours d'appel commerciales mixtes, l'objet d'une proposition de loi de M. Félix Faure en décembre 1885.

Il serait en effet préférable à tous les points de vue de substituer à l'action occulte des auxiliaires juridiques ou pseudo-juridiques des juges consulaires que sont greffiers, secrétaires de tribunaux ou autres conseils et à leur influence dépourvue des garanties et de la responsabilité indispensables à toute bonne administration de la justice, celle d'un fonctionnaire officiel. Et cela d'autant que ce fonctionnaire, qui sera un juge, présentera par là-même toutes les garanties offertes par le statut de notre magistrature.

On adresse à ce système une critique principale qui est de devoir déformer complètement l'esprit de l'institution en substituant au jugement des magistrats consulaires celui d'un magistrat de carrière. Il est fort à craindre, dit-on, que l'influence du juge professionnel pèse à tel point sur la confection des jugements qu'elle annihile complètement tout essai de discussion chez ses assesseurs. Il n'y aurait

plus alors véritablement de raison d'être pour la juridiction commerciale.

Il faut répondre à cela que, outre qu'il ne semble pas qu'il y aurait un grand inconvénient à ce que les choses se passassent ainsi, cela ne pourrait se produire entièrement que lorsque le juge de métier serait assisté d'hommes d'une capacité véritablement médiocre et que, dans ce cas, il y aurait encore moins de raisons de s'en affliger.

Pour conclure, et quoique la question de la suppression des tribunaux de commerce ne soit pas à l'ordre du jour, il nous semble y avoir lieu, pour les esprits avertis qu'elle intéresse, de se préoccuper de cette éventualité dans un avenir qui ne soit pas trop lointain. L'absence de passion dans la discussion et le calme dans lequel elle se déroule présentent l'avantage de permettre de ménager les transitions, d'étudier et de préparer les réformes désirables dans une atmosphère favorable, sans aucune fièvre ni précipitation.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'il faille faire quelque chose et que cette initiative doive revenir à nos pouvoirs publics. Adopter une attitude d'expectative passive serait nous remémorer les paroles de Solon sur le point de quitter la terre hellénique : « J'ai donné aux Athéniens non pas les lois les meilleures, mais les meilleures qu'ils pouvaient supporter ».

Nous serions alors tenté de croire, surtout en portant nos yeux vers la législation dynamique et progressive des autres pays dans la matière de l'institution dont nous venons de discuter les mérites et les défauts, que le législateur français n'est pas loin de s'être approprié les paroles désabusées du plus illustre des sept Sages.

Nous ne pourrions nous empêcher d'éprouver une pointe de mélancolie à faire cette constatation un peu décevante.

TROISIÈME PARTIE

LE RÉGIME ÉLECTORAL CONSULAIRE EN ALGÉRIE

LE RÉGIME ÉLECTORAL CONSULAIRE EN ALGÉRIE

Historique et Discussion

Il existe un problème des élections consulaires en Algérie.

Tout le monde n'en convient pas. D'aucuns prétendent que le recrutement du personnel des deux institutions que sont les chambres et les tribunaux de commerce n'a jamais intéressé qu'une partie infime de l'opinion et des commerçants algériens eux-mêmes et vont presque jusqu'à considérer ces commerçants qui s'en préoccupent comme des agitateurs.

Il y a deux façons de professer cette opinion. Une première en en faisant l'écho de sa propre conviction ou de ce qu'on croit être sa conviction, une deuxième en pratiquant ce qu'on appelle d'une façon peu académique, mais tellement expressive que nous nous risquons à l'employer « la politique de l'autruche ».

Cette opinion naturellement, surtout sous sa première forme, nous semble respectable du fait de la sincérité même de ceux qui la professent.

Il n'est pas possible d'en dire autant d'une autre doctrine. Celle-là consiste à mettre sciemment la lumière sous le boisseau et à nier l'existence même d'une question des élections consulaires en Algérie. Cette opinion toutefois ne se rencontre plus sous une forme aussi absolue : la pression des événements l'a obligée de composer *nolens, volens*. La

thèse est aujourd'hui de ne convenir que d'une effervescence tout à fait superficielle et n'ayant aucune racine profonde dans les sentiments intimes de la population ni du commerce algérien.

Heureusement, cette doctrine est fort peu répandue et pratiquement négligeable.

A côté de ces ignorants sincères ou volontaires et systématiques, d'autres conviennent de l'existence du problème ou même en réclament la solution, mais différent d'avis sur la façon de le résoudre.

Les uns estiment qu'il faut demeurer dans la situation actuelle et opposer un *non possumus* catégorique et entier aux revendications des innovateurs.

Les opposants réclament une réforme fondamentale et complète.

Il semble être né assez récemment une opinion, en quelque sorte moyenne, qui propose une transaction entre les deux formules extrêmes.

Après avoir essayé de faire en quelque sorte le point dans ces courtes prémices, il convient maintenant de poser et de définir le problème.

Nous avons eu l'occasion de voir dans nos précédents développements et particulièrement dans l'historique consacré aux tribunaux de commerce que le mode de recrutement des membres des juridictions consulaires d'abord, des tribunaux de commerce ensuite, avait toujours été l'élection. Ce principe ne fut jamais mis en discussion à part peut-être à l'occasion de la Constitution de l'an VIII où la question se posa de savoir si certains articles qui donnaient aux consuls le choix et la nomination de tous les juges en l'enlevant aux collèges électoraux devaient ou non s'appliquer aux juges de commerce (1). Le Conseil d'Etat consulté

(1) On se souvient que les constitutions précédentes avaient confié la désignation des magistrats de l'ordre judiciaire à des collèges électoraux composés de citoyens français majeurs.

trancha la question dans le sens du maintien du principe électif pour ce genre de juridictions exclusivement.

Il n'en a pas été de même des chambres de commerce. Après que, sous l'ancien régime, chaque ville de commerce eut donné elle-même un statut à la chambre de commerce qui lui avait été octroyée par le pouvoir central et que la plupart d'entre elles se furent décidées pour l'élection — les autres eurent recours à la cooptation — pour assurer le recrutement de leurs membres, ce fut alternativement à l'un ou l'autre de ces deux systèmes que l'on eut recours dans la suite des temps, suivant que les tendances du régime sous lequel on vivait étaient plus ou moins autocratiques.

Mais, si l'on ne discuta jamais sérieusement le système électif pour les tribunaux de commerce, il en fut différemment de ses modalités d'application, la même remarque pouvant s'appliquer aux chambres de commerce chaque fois que l'élection fut le moyen de désignation des membres qui les composaient.

En effet, qui dit élection dit suffrage. On peut concevoir différents modes de suffrage.

Il y avait lieu, il y a lieu encore de distinguer ainsi l'une et l'autre institution quant à leur mode de recrutement de façon à pouvoir poser le problème électoral consulaire algérien dans de meilleures conditions, en scindant et en analysant en quelque sorte comme nous venons de le faire la question générale de l'électorat aux assemblées consulaires. On ne songe en effet généralement, lorsqu'il est question des élections consulaires en Algérie, qu'à celles des tribunaux de commerce. Cela ne saurait qu'être une des deux faces, la plus importante d'après certains, de la question. Il y a lieu en effet de mentionner aussi à côté le problème du mode de désignation des représentants des intérêts économiques locaux. C'est d'autant plus nécessaire que, *primo*, au point de vue historique le mode de recrutement des deux institutions a longtemps différé et que, *secundo*, contrairement à

ce qui se passe dans la métropole où la loi du 8 décembre 1883 réglémentant les élections aux tribunaux de commerce et celle du 19 février 1908 régissant les élections aux chambres de commerce ont identifié les deux sortes d'électeurs, le collège électoral des juridictions commerciales algériennes se voit juxtaposer un certain nombre d'électeurs musulmans lorsqu'il s'agit de passer à la désignation des membres des chambres de commerce. De plus et autre dissemblance, il existe au sein de ces chambres de commerce des membres musulmans. Ce trait particulier et spécifique ne se retrouve ni au point de vue de l'électorat, ni à celui de l'éligibilité pour les tribunaux de commerce.

Nous avons dit plus haut qu'il y avait différentes façons de concevoir le suffrage.

Sans faire remonter nos investigations à des époques trop lointaines, pour lesquelles nous nous contenterons de nous remémorer les quelques notions qui se rapportent à la question que nous avons rencontrées dans notre historique, il est toutefois nécessaire, si nous voulons comprendre quelque chose au problème algérien, que nous examinions quels furent les derniers termes de l'évolution dans la métropole.

Avec l'avènement d'un régime césarien, l'essai de démocratisation des élections aux tribunaux de commerce par l'accession au droit de vote de tous les commerçants que tentèrent les gouvernants de 1848 ne devait pas manquer de disparaître pour faire place à un système plus en harmonie avec les principes autoritaires de la période dictatoriale et des premières années de l'Empire. Un décret du 2 mars 1852 se chargea de l'adaptation en revenant purement et simplement au système du Code de commerce dans ses dispositions originelles, c'est-à-dire telles qu'elles furent promulguées le 24 septembre 1807 et telles qu'elles entrèrent en application le 1^{er} janvier 1808. Les raisons — elles semblent plutôt des prétextes et même des prétextes fallacieux — qu'on faisait valoir dans les considérants du décret pour

justifier cette régression étaient les difficultés de fonctionnement du système précédent, la réduction du nombre des votants au lieu de l'augmentation qu'on en attendait et l'immixtion des passions politiques dans un domaine où la politique, prétendait-on, n'avait rien à faire.

C'était « une assemblée composée de commerçants notables, et principalement des chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommandables par la probité, l'esprit d'ordre et l'économie » (art. 618 du Code de commerce — Texte de 1807) qui procédait aux élections consulaires. La liste des notables qui devaient former cette assemblée était « dressée sur tous les commerçants de l'arrondissement, par le préfet et approuvée par le ministre de l'intérieur : leur nombre ne pouvait être au-dessous de vingt-cinq dans les villes où la population n'excédait pas quinze mille âmes ; dans les autres villes il devait être augmenté à raison d'un électeur pour mille âmes de population » (art. 619 — Texte de 1807).

Naturellement, il en allait différemment en Algérie. L'état du droit, et il nous faut ici remonter plus haut dans le temps que nous ne l'avons fait pour les tribunaux de commerce métropolitains puisque nous n'avons encore rencontré nulle part aucune des dispositions qui y régissaient les élections consulaires, y a été successivement constitué par les ordonnances du 10 avril 1834, du 26 septembre 1842 et du 24 novembre 1847.

L'ordonnance du 10 avril 1834, institutive du premier tribunal de commerce algérien, celui d'Alger, remettait la nomination des juges consulaires au Gouverneur général dans son article 10. Cette mesure annonçait l'ordonnance royale du 22 juillet de la même année qui devait réaliser l'annexion de l'Algérie et transformer l'état de fait constitué par l'occupation en un état de droit, la possession, et qui devait en même temps créer un Gouvernement général. Cette haute fonction n'existait pas encore en avril 1834,

contradictoirement avec les termes de l'ordonnance, mais la commission d'enquête composée de pairs et de députés qui avait été envoyée en août 1833 pour étudier la question de savoir s'il y avait lieu pour la France de garder ou d'abandonner l'Algérie avait déjà laissé préjuger de son sentiment favorable à l'annexion. Cette ordonnance d'avril 1834, en confiant prématurément au Gouverneur général la nomination des juges de commerce puisqu'il n'existait pas encore de Gouvernement général, fut, avant la lettre, un des premiers actes qui aient véritablement annoncé et marqué la volonté de la France de demeurer en Algérie.

Ce système dura huit ans. L'article 14 d'une ordonnance du 16 septembre 1842 enleva ce droit de nomination au Gouverneur général, conformément à l'esprit de la politique d'assujettissement que l'on pratiquait alors en matière algérienne, pour le transférer au pouvoir central métropolitain. Désormais, les juges consulaires devaient être nommés par des ordonnances royales rendues sur la proposition du Gouverneur général — son droit de nomination s'était donc transformé en un simple droit de proposition — et le rapport du ministre de la Guerre (2).

L'ordonnance du 24 novembre 1847 annonça la fin de cette politique d'assujettissement et son remplacement par la politique d'assimilation que l'on devait innover dès l'année suivante. Sans étendre la législation métropolitaine à l'Algérie, l'ordonnance marqua un pas vers l'assimilation en adoptant le principe électif tempéré, comme dans la métropole d'ailleurs, par l'exclusion de tout ce qui n'était pas notable au point de vue commercial. Le droit d'élire leurs juges était donné à une assemblée de commerçants algériens dont le nombre était fixé par des arrêtés du Gouverneur général, l'attribution de cette fonction à ce dernier correspondant à la dévolution qui avait été faite au minis-

(2) Tous les services algériens furent, pendant cette période, rattachés au ministère de la Guerre.

tre du soin d'approuver le choix des électeurs consulaires dans l'article 619 du Code de commerce (texte de 1807), alors en vigueur en France. La tendance se dessinait déjà à diviser l'Algérie en trois départements administrés par des préfets et à ne laisser au Gouverneur général que les attributions d'une sorte de super-préfet régional.

Le Gouverneur fixa à 70 le nombre des commerçants notables algérois auquel l'électorat était conféré. Constantine compta 50 électeurs et Oran 60. Ces chiffres, à première vue minimes, semblent dénoter, aussi à première vue, la volonté arrêtée d'une sélection sévère et étroite du corps électoral en compensation de la mesure de décentralisation que l'on prenait et une certaine répugnance du pouvoir central à l'assimilation complète au régime métropolitain. Il n'en est rien toutefois et on peut considérer cette ordonnance comme ayant réalisé en fait pour la première fois l'unification des réglementations métropolitaine et algérienne en la matière. Des divergences n'existaient entre les deux législations qu'à propos des détails d'application et seulement en raison des dissemblances de l'organisation administrative des deux pays constituant les champs d'application respectifs de ces réglementations.

En effet, le système métropolitain de l'époque prévoyait que le nombre des notables ne pouvait aller, comme nous l'avons vu plus haut, « au-dessous de vingt-cinq dans les villes où la population n'excédait pas quinze mille âmes ; dans les autres villes, il devait être augmenté à raison d'un électeur par quinze mille âmes de population ». Donc le chiffre des électeurs qui avait été fixé pour Alger à 70 aurait correspondu pour une ville de la métropole à une population de 60.000 âmes, celui de Constantine à une population de 40.000 âmes et celui d'Oran à une population de 50.000 âmes. Il est assez difficile d'avoir des statistiques précises de l'époque au point de vue démographique ; il est toutefois certain que ces chiffres n'étaient pas atteints par la popula-

tion française ni même européenne respective de chacune de ces villes.

Tout cela semble démontrer assez nettement que c'est de cette ordonnance du 24 novembre 1847 et non pas, comme on le croit et comme on le dit généralement, du décret du 10 mai 1872 — décret que nous retrouverons un peu plus loin dans notre exposé — que date de la part de nos pouvoirs publics le désir d'assimilation de l'Algérie à la métropole en matière d'élections consulaires. Ce suffrage restreint, censitaire probablement quoiqu'on ne l'ait pas dit explicitement, correspondait bien d'ailleurs à l'esprit de la Monarchie de juillet. Suffrage, soit, mais suffrage le plus restreint possible. La préoccupation se retrouvait donc, identique, pour l'Algérie et pour la France.

La révolution de 1848 et l'avènement d'une république démocratique qui devait amener en France l'aération complète du collège électoral consulaire par l'instauration du suffrage universel des commerçants installés depuis un an n'eut pas de répercussion en Algérie au point de vue des élections consulaires. La législation régissant la matière en Algérie n'étant identique à celle qui s'appliquait à la métropole que dans son esprit, le décret du 28-30 août 1848 qui procéda à la transformation ne put, selon les principes, recevoir son application.

Aussi, le décret du 2 mars 1852 qui revint en France au système antérieur n'eut pas à s'occuper de l'Algérie, le système électif par les notables n'ayant pas cessé d'y exister.

Ce régime se continua ainsi au nord et au sud de la Méditerranée jusqu'à la chute de l'Empire. Le bouleversement de nos institutions publiques qui en résulta ne devait pas manquer de se manifester aussi à propos du système de recrutement des tribunaux de commerce et le changement des principes gouvernementaux de se répercuter sur ceux qui commandaient à cette matière.

En conformité avec l'esprit dans lequel il s'était attribué les pouvoirs politiques, le Gouvernement de la Défense Nationale rendit un décret du 27 octobre 1870 conférant l'électorat consulaire à tous les commerçants en rétablissant la législation de 1848. Pour les mêmes raisons que nous avons signalées plus haut à propos du décret du 28-30 août 1848, le décret ne connut pas d'exécution en Algérie. Le Gouvernement de la Défense Nationale n'avait d'ailleurs pas songé, sollicité qu'il était par de pressantes préoccupations, à l'y étendre explicitement.

Cette mesure libérale ne manqua pas de sembler trop radicale aux membres de l'Assemblée Nationale dont les sentiments monarchistes et conservateurs sont connus. Lorsqu'elle eut à examiner, pour les ratifier ou les annuler, les mesures prises par le gouvernement juridiquement sans mandat qu'était la Délégation de Bordeaux, elle ne manqua pas de casser le décret du 27 octobre pour excès de pouvoir et de le remplacer par la loi du 21 décembre 1871. L'Assemblée avait repoussé auparavant un projet présenté au nom du gouvernement par MM. Thiers et Dufaure et qui ramenait le suffrage universel en matière électorale consulaire.

La loi prévoyait un collège dont le nombre d'électeurs, qui devait être dans la proportion de 1 pour 10 avec celui des patentés, ne pouvait dépasser 1000 ni être inférieur à 50 pour chaque tribunal de commerce. Ces électeurs devaient être choisis par une commission composée du président et d'un membre du tribunal de commerce, du président et d'un membre de la chambre de commerce de l'endroit, de trois conseillers généraux, du président du conseil de prud'hommes s'il en existait un dans le ressort du tribunal et sinon du juge de paix et du maire de la ville où siégeait le tribunal. L'administration et les préfets ayant été ainsi écartés du choix des électeurs, le législateur crut bon, malgré toutes les garanties que lui semblait présenter la composition de la commission qu'il innovait, de mention-

ner une liste d'incapacités assez nombreuses pour opérer, dès l'abord, une première sélection des électeurs possibles.

Un décret du 10 mai 1872 étendit l'application de cette loi à l'Algérie. Cette mesure était bien dans la ligne de la politique d'assimilation et même d'assimilation à outrance que l'on avait recommencé de pratiquer dès la chute du second Empire par réaction contre les méthodes politiques de ce régime.

Cette législation constituait un sensible progrès dans la voie de la démocratisation des élections consulaires dans la métropole et dans la colonie et cela autant par la déconcentration et même la décentralisation que l'on opérait dans la désignation de l'autorité chargée de choisir les électeurs consulaires que par l'augmentation sensible qu'on apportait au nombre de ces derniers.

Cette loi ne fut cependant considérée par beaucoup, dès qu'elle fut votée, que comme un pis aller et une mesure de transition.

Sous la poussée démocratique qui devait se produire et faire remplacer l'Assemblée nationale conservatrice par un parlement aux vues de plus en plus libérales, les adversaires de la loi s'enhardirent. Des tentatives furent faites pour revenir au système du suffrage universel et modifier la loi de 1871 dans le sens du suffrage de tous les patentés.

Le mouvement aboutit avec la loi du 8 décembre 1883 : tous les commerçants métropolitains citoyens français patentés depuis cinq ans et domiciliés depuis le même laps de temps dans le ressort du tribunal se virent dotés, sans autre condition que de ne pas souffrir de certaines incapacités, du droit électoral en matière d'élections consulaires.

Aucune disposition du pouvoir législatif qui venait de se manifester, aucun acte du pouvoir exécutif ne firent allusion à l'Algérie en ce qui concernait l'application de cette loi alors que, pour la loi réglementant précédemment la matière du 21 décembre 1871, le décret du 10 mai 1872

avait expressément étendu ses dispositions à la première colonie française.

Pouvait-on, peut-on penser dans ces conditions que cette loi de 1883 devait recevoir son exécution en Algérie ou devait-on et doit-on encore la considérer comme une mesure spécifiquement métropolitaine ?

Le problème ainsi posé en ce qui concerne les tribunaux consulaires, occupons nous des chambres de commerce et essayons, symétriquement à ce que nous venons de faire pour les tribunaux, de rappeler d'une façon rapide les antécédents, en France et en Algérie, de leur système de recrutement. L'évolution nous révèle, comme on pouvait s'y attendre, un parallélisme assez étroit entre les systèmes électifs des deux institutions.

Le décret du 3-17 septembre 1851 et celui du 30 août 1852 ne manquèrent pas en France, avec l'avènement d'un régime autocratique et dictatorial, de revenir successivement et dans un sens de plus en plus restrictif et de plus en plus conforme à l'esprit d'autorité sur le système antérieur.

Le premier de ces deux décrets rapporta l'arrêté du 19 juin 1848 de la Commission du pouvoir exécutif instaurant le suffrage universel des commerçants ou presque puisque la seule condition requise pour participer aux élections aux chambres de commerce était l'inscription à la patente depuis un an. On exigea désormais un stage de cinq ans.

Le deuxième aggrava le système en substituant à ce collège électoral déjà sélectionné un autre collège composé de notables et constituant une aristocratie commerciale, celui qui avait été prévu par les articles 618 et 619 du Code de commerce dans leur teneur primitive pour l'élection des juges consulaires et dont nous connaissons déjà la composition et le mode de formation.

Ce système devait durer jusqu'au décret des 17-22 janvier 1872. Il fut étendu à l'Algérie avec de légères modifications par le décret du 5 mars 1855 et y survécut de quel-

ques mois, soit jusqu'au 20 septembre 1873, à l'application qu'on en fit dans la métropole.

Auparavant, les quatre chambres de commerce que l'on rencontrait alors en Algérie, soit celle d'Alger depuis les tous premiers jours de la conquête, c'est-à-dire depuis le 7 décembre 1830, date d'un arrêté de création du général en chef Clauzel, celles d'Oran et de Philippeville depuis un arrêté du ministre de la Guerre du 4 octobre 1844, celle de Bône depuis un arrêté du chef du Gouvernement exécutif du 19 décembre 1848 avaient vu évoluer de la manière suivante la façon dont se recrutait le personnel qui les composait.

Leurs membres furent d'abord désignés par des nominations du général en chef. Ce fut le cas de la chambre de commerce d'Alger dont l'arrêté de création désigna les sept membres : cinq français, un maure et un israélite, soit un autochtone, un régnicole et cinq allogènes, qui devaient la composer.

A partir de l'arrêté du chef du Gouvernement exécutif du 19 décembre 1848, promulgué le 17 janvier 1849, les commerçants algériens reçurent le droit d'élire les membres de leurs chambres de commerce. Un des considérants de l'arrêté mentionnait déjà « la nécessité d'organiser, autant que possible, les chambres de commerce de l'Algérie d'après les mêmes bases que celles de la métropole » et, anticipation remarquable, l'article 4 décidait que « tout commerçant et industriel français, indigène ou étranger, inscrit depuis un an au moins sur les rôles des patentes de la ville où siégeait la chambre de commerce, serait de droit électeur ».

Un décret du 19 mars 1850 élargit encore le collège électoral en accordant dans son article 1 le bénéfice du droit de vote à tous les commerçants possédant les qualités que nous venons de mentionner de la circonscription de la chambre de commerce et non plus seulement à ceux de la ville où la chambre était installée.

Quant à l'éligibilité, la condition de cinq années de pratique commerciale qu'on exigeait antérieurement des candidats sembla trop rigoureuse. Trois ans de commerce suffirent désormais.

Ce système subsista, comme nous l'avons dit plus haut, jusqu'au décret du 5 mars 1855 qui étendit à l'Algérie le régime métropolitain du décret du 30 août 1852 tel que nous l'avons décrit, avec certaines modifications toutefois. En matière d'éligibilité, par exemple, on admettait la possibilité pour les étrangers ou les indigènes de faire partie des chambres de commerce à condition qu'ils fussent âgés de « trente ans au moins et qu'ils exerçassent le commerce ou une industrie depuis trois ans, dont deux ans au lieu où résidait la chambre de commerce ».

Ce régime devait se transformer dans la métropole et le changement être étendu à l'Algérie. Le système électif innové par la loi du 21 décembre 1871 pour les tribunaux de commerce devait être adopté pour les chambres de commerce par un décret du 22 janvier 1872 pour la métropole et étendu aux chambres de commerce algériennes, auxquelles était venue s'ajouter depuis un décret du 22 mars 1855 celle de Constantine, par un décret du 20 septembre 1873. C'est ainsi qu'il avait été fait par le décret du 10 mai 1872 pour le système électif des tribunaux de commerce et la loi du 21 décembre 1871.

Quelques modifications amenées par différentes conditions particulières locales étaient toutefois apportées au régime métropolitain. C'est ainsi que l'article 1 prévoyait l'adjonction au collège électoral, tel qu'il aurait été composé selon la loi de 1871, de « négociants musulmans réunissant les conditions de probité, d'esprit d'ordre et d'économie requises », dont le nombre ne devait pas dépasser le 1/10^e du total de la liste primitive.

Les conditions d'éligibilité que l'on énonçait dans la loi de 1871 pour accéder aux fonctions de juge consulaire étaient exigées des membres de la chambre musulmans.

L'article 4 abrogeait formellement les dispositions de l'article 2 du décret du 5 mars 1855 permettant l'accès des chambres de commerce aux négociants étrangers.

Pas plus que la loi du 21 décembre 1871 ne l'avait fait pour les élections aux tribunaux de commerce, le décret du 22 janvier 1872 n'apporta dans la métropole de véritable apaisement à la controverse ouverte à propos des défauts et des qualités des différents systèmes électoraux possibles pour la désignation des membres des chambres de commerce.

Mais, alors que la loi de 1883 trancha la question dans le sens démocratique que l'on sait pour les élections aux tribunaux de commerce, il fallut attendre la loi du 19 février 1908 pour en arriver au même résultat en ce qui concernait les chambres de commerce. Il avait été question, au moment du vote de la loi de 1883, de faire d'une pierre deux coups et de légiférer pour les chambres en même temps que pour les tribunaux de commerce : certaines considérations que l'on fit valoir au cours des discussions qui eurent lieu au Parlement, entre autres l'impossibilité dans laquelle on se trouvait de réglementer législativement une institution qui, tant que la loi du 9 avril 1898 ne fut pas votée, ne se trouvait régie que par des actes du pouvoir exécutif empêchèrent de le faire. On se borna à voter dans la loi de 1883 un article 20 ajournant la nouvelle réglementation que semblaient nécessiter les chambres de commerce.

Pas davantage non plus que celle de 1883, la loi ne porta de mention statuant affirmativement ou négativement sur l'extension de ses dispositions à l'Algérie alors que le régime précédent des élections aux chambres de commerce avait été explicitement étendu à l'Algérie par le décret du 20 septembre 1873 comme celui de la loi de 1871 l'avait été par le décret de mai 1872 pour les élections aux tribunaux consulaires. Rien dans les travaux préparatoires, ni dans la discussion de la loi au Parlement ne donne d'éclaircissement

sur cette applicabilité, ni ne montre même que cette face de la question ait été seulement envisagée. On peut d'autant moins manquer de s'en étonner que l'application de la loi de 1883 avait déjà soulevé des difficultés et des discussions qui auraient dû inciter les représentants de l'Algérie dans l'une ou l'autre assemblée législative à faire donner une solution expresse à la question.

Dans ces conditions, on peut se demander aussi pour les chambres de commerce si la loi de 1908 doit ou non recevoir son exécution en Algérie. Le problème se pose pour cette institution dans des conditions sensiblement identiques à celles dans lesquelles il s'est posé pour les tribunaux de commerce. La solidarité entre ces deux problèmes, on pourrait aussi bien dire entre ces deux faces du même problème, semble avoir été un peu perdue de vue dans la discussion et la question des élections aux fonctions juridictionnelles paraît y avoir éclipsé celle de la représentation des intérêts économiques. La raison, qu'on peut dire tout de suite, c'est que la question ayant été posée et tranchée judiciairement à propos des tribunaux de commerce et de la loi de 1883, cette solidarité entre les deux questions a laissé supposer que la solution de la jurisprudence valait, *mutatis mutandis*, tout aussi bien pour les chambres de commerce et en a fait déduire à tout un chacun la vanité de toute discussion juridique ou judiciaire de l'applicabilité de la loi de 1908 en Algérie.

Le problème ainsi posé — pour la commodité de la discussion, nous ne le scinderons que lorsqu'il sera indispensable de le faire —, il existe deux façons de l'examiner.

Une façon, que nous appellerons générale, consistera à rechercher les défauts et les mérites respectifs du suffrage restreint et du suffrage universel d'une façon absolue dans la matière des élections professionnelles, c'est-à-dire à se demander si le législateur de 1883 et celui de 1908 ont été bien inspirés dans la solution qu'ils ont donnée au problè-

me et à peser la valeur des arguments qui les ont fait se décider en faveur de l'universalisation du suffrage des commerçants. Cette manière nous semble devoir sortir du cadre de notre étude qui ne doit, tant qu'il n'existe pas d'intérêt à faire autrement, s'attacher qu'aux côtés spécifiquement algériens du problème.

L'autre façon, spéciale, ne considérera les thèses en présence que du point de vue algérien et essaiera, aussi objectivement qu'il se pourra faire, d'apprécier le poids des arguments que l'on invoque en faveur de l'une ou de l'autre. C'est celle que nous adopterons.

Le problème ainsi circonscrit, on doit l'examiner, semble-t-il, de deux façons : sur le terrain du droit, sur le terrain des faits.

Au point de vue juridique, d'abord, il faut se demander si la loi du 8 décembre 1883 innovant le suffrage de tous les commerçants patentés depuis cinq ans était ou non applicable à l'Algérie ?

La question résolue au point de vue juridique, il faudra l'examiner à nouveau au point de vue ethnographique et politique. Faut-il se féliciter de la solution négative qui a été administrée au problème ou au contraire déplorer et critiquer l'interprétation restrictive qui a été faite de la loi de 1883 ?

Sur le terrain du droit, nous constatons tout d'abord que la question a été posée explicitement et tranchée judiciairement. Conformément aux dispositions qui régissent le contentieux des élections consulaires (art. 5 de la loi du 21 décembre 1871 devenu l'article 621 du Code de commerce), la Cour d'appel d'Alger fut saisie le 25 janvier 1884 d'une requête introduite par des commerçants bônois et tendant à l'annulation des élections au tribunal de commerce de Bône qui venaient d'avoir lieu.

La Cour d'appel, tout en se refusant à annuler les résultats des élections incriminées parce que les mesures pres-

crites pour sa mise en application par la loi de 1883 nécessitaient certains délais qui n'auraient pu être observés pour la première fois, — l'arrêt qui fut rendu spécifiait d'ailleurs que la loi nouvelle ne pourrait recevoir d'application « pas plus en France qu'en Algérie » avant la période électorale suivante —, admit le principe de son application en Algérie par une décision copieusement motivée.

Le Procureur général près la Cour d'appel d'Alger forma un pourvoi en cassation contre l'arrêt que la Cour venait de rendre le 23 avril 1884. Ce pourvoi, déclaré non recevable par la Chambre civile de la Cour de Cassation par manque de qualité de celui qui l'avait intenté pour certaines raisons juridiques qui n'ont pas de rapport immédiat avec la question qui nous intéresse, fut repris par le Procureur général en la Cour de Cassation et aboutit à un arrêt du 5 novembre 1884 qui cassa l'arrêt de la Cour d'appel d'Alger.

La loi de 1871, nous nous en souvenons, avait été étendue expressément à l'Algérie par le décret du 10 mai 1872. Par contre, aucune disposition du pouvoir législatif, aucun acte du pouvoir exécutif n'avaient fait allusion à la colonie en ce qui concernait la loi de 1883.

Dans ces conditions, il semble, à première vue, bien difficile d'envisager la possibilité de contester, sur le terrain du droit, le bien-fondé de la thèse adoptée par la Cour de Cassation.

Un examen sérieux ne manque pas cependant d'ébranler cette croyance et paraît démontrer même, d'une façon assez péremptoire et décisive, la fragilité de l'argumentation dont la Chambre civile de la Cour de Cassation a étayé sa décision.

Il existe en effet à la base de la législation algérienne un certain nombre de postulats qu'il est utile et même indispensable de connaître pour pouvoir se faire une opinion sur la question.

L'Algérie ne participe pas entièrement de la législation

coloniale : ce n'est pas en effet une colonie. Elle ne saurait davantage recevoir intégralement la législation métropolitaine : ce n'est pas non plus, malgré les affirmations de quelques redondantes déclamations officielles, un simple agrégat de trois départements français. Si, du point de vue du droit international, elle paraît incliner vers le statut colonial, la deuxième conception semble prévaloir au point de vue sentimental. De là ce caractère hybride et incertain qui ne manque pas d'avoir des répercussions sur la question de la législation qu'il convient de lui appliquer et en fait un problème difficile.

La source de cette législation algérienne est double.

D'abord, les textes spécialement édictés pour l'Algérie : pas ou peu de difficultés.

Ensuite, les règles communes à l'Algérie et à la France. A leur propos se pose la question de définir le critérium qui permettra de les distinguer de celles qui n'intéressent que la métropole.

Parmi les règles de cette deuxième catégorie, on reconnaît :

A) les textes antérieurs à l'ordonnance du 22 juillet 1834 qui réalisa l'annexion de l'Algérie à la France et, conformément aux principes du droit international, la soumit par là même à la législation française ;

B) les textes postérieurs à cette annexion.

On sous-distingue ces derniers :

1° Ceux à propos desquels une déclaration formelle du législateur a prévu leur application ou leur non-application en Algérie.

2° Les autres — Ici, il faut établir, avec la presque unanimité de la doctrine et une jurisprudence toutefois assez flottante, une nouvelle sous-distinction :

a) les lois réglementant des matières qui ne l'ont pas encore été en Algérie. Celles-là ne lui sont étendues que par la volonté formelle et expresse du pouvoir exécutif ;

b) les lois modificatives ou abrogatives d'un texte déjà en vigueur en Algérie, quelle que soit la façon dont il y a été mis en vigueur et qu'une opinion générale considérait avant l'arrêt de la Cour de Cassation de 1884 comme s'appliquant *de plano* en Algérie.

C'est ici que s'ouvre le débat et c'est dans les limites de cette question qu'on doit, pour ne pas sortir de notre sujet, le circonscrire.

La Cour d'appel d'Alger s'était principalement basée, pour déclarer que la loi du 8 décembre 1883 devait recevoir son application en Algérie, sur le fait qu'elle s'applique aux élections consulaires et que cette matière connaissait en Algérie, en vertu du décret du 10 mai 1872 y rendant exécutoire la loi du 21 décembre 1871 relative aussi aux élections consulaires, la même réglementation que dans la métropole.

La Cour d'appel ne manquait d'ailleurs pas de faire valoir à côté de celui-là, le principal, d'autres arguments en faveur de la thèse qu'elle soutenait.

C'est ainsi qu'elle invoquait l'article I des fameux décrets dits « de rattachement » du 26 août 1881 qui plaçaient les services auparavant administrés avec une certaine indépendance par le Gouverneur général sous l'autorité des ministres compétents et par là même les soumettaient, à moins d'une exception expresse du législateur, aux mêmes lois et décrets que les mêmes services métropolitains. La Cour voyait dans les justices consulaires des services parmi les services rattachés.

Le Code de commerce ayant été de plus, disait l'arrêt, rendu applicable à l'Algérie par le fait de la conquête ou plus précisément par le fait de l'ordonnance du 22 juillet 1834 transformant la conquête et l'occupation en annexion et faisant de l'Algérie une possession française, il était normal que les lois le modifiant et s'y intercalant reçussent aussi leur application en Algérie. C'est ainsi que

la loi du 21 décembre 1871, à laquelle on s'était conformé pour les élections consulaires incriminées et qui s'était incorporée au Code de commerce dans les articles 618, 619, 620, 621, devait par là même recevoir son application en Algérie et que ce n'était qu'à titre surabondant et en raison de l'absence de principes indiscutablement et expressément établis pour la promulgation et la publication des lois en Algérie que le pouvoir exécutif avait rendu le décret d'extension expresse du 10 mai 1872.

L'arrêt soulignait encore l'esprit dans lequel avait été votée la loi et ses travaux préparatoires qui démontraient indubitablement que l'intention du législateur n'avait nullement été d'excepter l'Algérie du bénéfice de la loi de 1883. On peut remarquer en effet que la Chambre des Députés ayant désiré avoir et ayant demandé l'avis du tribunal de commerce d'Alger sur l'opportunité de l'extension de la réforme à l'Algérie n'avait pas cru devoir s'arrêter à l'avis défavorable qu'elle en avait reçu puisqu'elle n'avait pas inséré dans la loi la disposition expresse qu'elle adopte d'ordinaire lorsqu'elle entend ne pas légiférer pour l'Algérie — comme elle le fit par exemple pour le régime des sucres dans l'article 10 de la loi du 7 avril 1897 (3).

De même, disait l'arrêt, le Sénat « saisi d'une demande de dérogation formelle n'a pas cru devoir s'arrêter à cette demande, ni prononcer la dérogation sollicitée » (4).

(3) Cette volonté d'assimilation du législateur est d'autant moins discutable que l'on était alors en période d'assimilation et de rattachement à outrance, que l'année 1884 devait marquer le point culminant de cette politique, que les représentants de l'Algérie à la Chambre et au Sénat ne soulevèrent aucune objection à l'extension de la loi à la colonie et que, suivant les principes, le silence du législateur impliquait l'applicabilité en Algérie.

(4) Il faut d'ailleurs remarquer que d'une façon générale les tribunaux de commerce des grandes villes ont été la plupart du temps hostiles à un essai de démocratisation des élections consulaires. Sur 296 tribunaux de commerce qui furent consultés à propos de

Cette argumentation ne trouva pas grâce devant la Cour suprême.

Déféré à la Cour de Cassation par le Procureur général d'Alger, l'arrêt du 23 avril 1883 fut cassé le 5 novembre 1884.

Après avoir, comme nous l'avons dit, déclaré la non-recevabilité du pourvoi intenté par le Procureur général d'Alger pour certaines raisons purement juridiques, la Cour statua quand même dans le sens que l'on sait « sur le pourvoi formé à l'audience, dans l'intérêt de la loi, par le Procureur général en la Cour contre l'arrêt sus-énoncé ».

Les considérants, dont la Cour de Cassation motivait sa décision, rétorquaient le moyen invoqué par la Cour d'Alger et tiré du texte du décret de « rattachement » du 26 août 1881 en faisant remarquer que l'organisation de la juridiction consulaire ne figurait pas parmi les services pour lesquels la nécessité d'une promulgation spéciale avait été écartée puisque la justice ne figurait pas parmi les services rattachés dans les décrets de 1881. L'arrêt innovait ensuite une distinction assez subtile entre les lois profondément modificatives et les lois légèrement modificatives, décidant que les premières ne pourraient recevoir leur application

l'opportunité de l'universalisation de l'électorat consulaire au moment du vote de la loi, 162 répondirent : 63 furent favorables, 60 défavorables et 39 se rangèrent à la réforme mais avec certaines restrictions d'application. On peut estimer par ailleurs que la réforme n'avait pas semblé préjudiciable à ceux qui gardèrent le silence puisqu'ils s'abstinrent de la combattre.

Parmi les tribunaux hostiles, on note ceux de Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux, Rouen, Toulouse et du Havre. M. Sacré, dans son *Manuel des Elections consulaires*, p. 8 — Marchal — 1884, y donne comme raison que « dans les grandes villes, ils avaient plus à redouter de voir modifier leur composition dans un esprit politique absolument opposé » et il voit dans « la majorité qui s'était prononcée en faveur de la réforme un résultat d'autant plus précieux que la plupart des corps consultés se sentaient certainement menacés dans le maintien des privilèges que leur assurait la législation antérieure ».

en Algérie qu'autant qu'elles y auraient fait l'objet d'une promulgation spéciale.

La Cour d'Alger s'inclina et abandonna sa jurisprudence et l'arrêt du 5 novembre 1884 fixa définitivement la solution de la question dans le sens établi par la Cour de Cassation.

Que faut-il penser de cette argumentation ?

Toute réflexion faite, elle ne nous semble pas absolument concluante.

La Cour de Cassation, avons-nous dit, prétendait que les services dont dépendaient les tribunaux consulaires n'étaient pas des services rattachés puisqu'ils n'étaient pas compris dans l'énumération du décret de rattachement de 1881. Il semble qu'elle ait perdu de vue dans cette affirmation un arrêté du 30 mai 1848 et un arrêté du chef du pouvoir exécutif du 20 août de la même année, le premier portant que l'administration de la justice en Algérie serait remise au ministère de la Justice et le second confirmant cette disposition (art. 1).

Ces deux arrêtés furent bien abrogés explicitement par l'art. 5 du décret impérial du 29 juillet 1858 qui rattachait les services de la justice française au ministère de l'Algérie qu'on venait de créer mais ce virement ne devait durer qu'autant que le ministère de l'Algérie lui-même. Or on sait qu'un décret du 24 novembre 1860 mit fin à cette peu heureuse tentative.

C'est la raison pour laquelle les services en question ne figurent pas parmi les services rattachés qu'énumèrent les décrets de 1881.

Quant au deuxième argument invoqué par la Cour, il ne semble pas avoir non plus une très grande valeur. Sentant l'impossibilité de revenir sur la distinction solidement, quoique péniblement établie entre les lois nouvelles et les lois réglementant des matières déjà réglementées en Algérie, et par là même forcément modificatives ou abrogatives de lois déjà en vigueur dans la colonie, et sur une jurispru-

dence antérieure qui avait consacré formellement le principe qui dispensait les lois de la deuxième catégorie de l'adhésion formelle du législateur ou de l'intervention du pouvoir exécutif pour qu'elles pussent recevoir leur application en Algérie, la Cour de Cassation, répugnant probablement à adopter la thèse extensive de la Cour d'Alger pour certaines raisons extra-juridiques, imagina une sous-distinction, dont il est inutile de souligner le caractère arbitraire, à propos des lois modificatives ou abrogatives. Elle distingua les lois légèrement modificatives et les lois profondément modificatives alors que rien dans la législation ni dans la jurisprudence n'indiquait la possibilité juridique de se servir d'un tel moyen ni d'en faire une base d'argumentation.

La Cour, de plus, dans les attendus de l'arrêt, invoquait le fait que la loi antérieure avait été spécialement promulguée en Algérie — « La loi du 8 décembre 1883, disait-elle, relative à l'élection des juges consulaires, n'est pas une simple modification à la législation déjà existante laquelle d'ailleurs n'a été appliquée en Algérie qu'en vertu d'une promulgation spéciale » — dans la pensée, probablement, de fortifier son arrêt par le moyen qu'elle utilisait dans cette dernière partie de la phrase.

Or il ne faut pas perdre de vue que la jurisprudence antérieure — elle est assez nombreuse — a toujours admis sans difficulté, restriction ni discordance le principe que les lois, décrets ou arrêtés en vigueur en Algérie et dans la métropole étaient modifiés ou abrogés *ipso facto* dans l'une et dans l'autre par le vote de nouvelles lois, ou l'émission de nouveaux décrets ou arrêtés à moins de disposition contraire de la part du législateur ou du pouvoir exécutif et qu'il n'était nullement besoin pour cela d'une disposition formelle du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif semblable à celle qui avait mis en vigueur en Algérie les textes que ces lois, décrets ou arrêtés modifiaient ou abrogeaient.

N'en citons comme exemple, puisque nous nous occupons

d'une loi modifiant le Code de commerce, que des cas s'appliquant à la matière commerciale : deux décisions de la Cour d'Alger du 16 janvier 1857 et du 21 janvier 1861 reconnaissant que l'arbitrage forcé n'existe plus en Algérie depuis que la loi du 17 juillet 1856 a modifié les dispositions du Code de commerce qui s'y rapportaient, une décision de la Cour d'Alger du 16 mars 1861 dans le même sens relative à l'application en Algérie de la loi du 17 juillet 1856 sur le concordat par abandon d'actif.

La Cour de Cassation elle-même — il est vrai que c'était sa Chambre criminelle — a reconnu le principe de l'extension *de plano* à l'Algérie des modifications apportées par la loi du 13 mai 1863 à certaines dispositions du Code pénal.

Cette jurisprudence a été elle-même fixée par l'opinion du Parlement. Devant le Corps législatif, M. Lenormand, un de ces commissaires du gouvernement auxquels faisaient probablement allusion certains des attendus de l'arrêt de la Cour d'Alger, déclarait, au cours de la séance du 31 mai 1866, qu'aucune disposition expresse n'était nécessaire pour que la loi du 27 juin 1866, modifiant certaines dispositions du Code d'Instruction criminelle fût appliquée en Algérie et que cette application était de droit puisque le Code d'Instruction criminelle avait reçu son application en Algérie par le fait même de l'annexion.

M. Agniel, au cours de la séance du 16 juin 1881 de la Chambre des députés et de la discussion d'une loi du 19 juin 1881 modifiant aussi un article du Code d'Instruction criminelle, prononçait ces paroles à la tribune : « En déclarant la loi applicable aux colonies, le Sénat ne mentionne pas l'Algérie : cette rédaction est absolument correcte, il est de principe en effet que les lois modifiant une législation déjà en vigueur en Algérie lui sont applicables sans qu'il soit nécessaire de le déclarer par une disposition expresse ».

Enfin, une loi du 3 janvier 1883 consacrait en quelque sorte législativement, quoique implicitement le principe.

Cette loi, modifiant l'article 1734 du Code civil, était déclarée applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion alors qu'il ne pouvait être question pour le législateur d'en excepter l'Algérie. Il faut naturellement en déduire que, si elle n'était pas mentionnée comme ces autres colonies dans le texte de la loi, c'est que le Parlement considérait que cela n'était pas nécessaire pour que sa volonté, indéniable, d'assimilation reçût son exécution. L'arrêt de la Cour d'Alger ne manque pas d'ailleurs de rappeler ce fait caractéristique dans ses attendus.

Il sortirait de notre sujet de discuter le bien-fondé du principe, la principale raison que l'on fait valoir en sa faveur étant que sa non-application aboutirait, contrairement aux désirs d'assimilation unanimement exprimés de tout temps, à accentuer continuellement la dissemblance des législations métropolitaine et algérienne et à rendre bien rapidement la législation de la « France d'outre mer » archaïque et inharmonique en même temps qu'à en favoriser le particularisme.

Nous ne devons que constater à quel point le principe semblait, au moment où la Cour de Cassation rendit son arrêt, inébranlablement établi et combien il semblait difficilement éludable.

Aussi, il ne faut pas s'étonner de rencontrer un revirement dans la suite de la jurisprudence même de la Cour de Cassation. Après avoir vainement tenté à la suite de l'arrêt de novembre 1884 une distinction entre la modification législative totale et la modification partielle dans un arrêt du 28 mars 1887 de sa Chambre des requêtes, la première nécessitant une déclaration de volonté expresse de la part du pouvoir législatif ou de celle du pouvoir exécutif pour recevoir son application en Algérie, la deuxième s'y appliquant de plein droit, la Cour de Cassation renonça à cette interprétation byzantine dans un arrêt du 23 juillet 1888 où elle admit l'applicabilité à l'Algérie de toutes les modifi-

cations apportées à l'arrêté du 16 avril 1848 concernant la profession d'avocat.

Il n'en reste pas moins que d'autres décisions sont encore intervenues depuis dans le sens limitatif et qu'on a abouti à une jurisprudence un peu flottante.

Par contre, en matière d'élections consulaires, la jurisprudence a été définitivement fixée dans le sens de l'arrêt du 5 novembre 1884. De nombreuses décisions de justice ont suivi dans la matière la ligne de conduite que la Cour de Cassation avait tracée.

Quant aux véritables raisons auxquelles semble avoir obéi la Cour de Cassation dans ces circonstances, car on doit bien se rendre compte qu'il devait y avoir des raisons et même des raisons assez sérieuses pour la décider à manifester son activité d'une façon aussi antijuridique et à prononcer un arrêt aussi indéfendable en droit, elles furent des raisons politiques au sens propre du mot, c'est-à-dire gouvernementales. On estima que l'application en Algérie du suffrage démocratique aux élections consulaires que connaissait la métropole aurait eu pour conséquence d'investir une fraction importante de la population dont l'instruction et la compétence ne semblaient pas encore offrir au point de vue civique des garanties suffisantes — il s'agissait des indigènes israélites que le décret Crémieux avait prématurément, hâtivement et inconsidérément, affirmaient quelques uns, naturalisés français et qui détenaient la majeure partie du petit commerce — d'un droit dont on redoutait, non sans apparence de raison, pour la valeur et le renom des tribunaux consulaires algériens la façon dont il se manifesterait.

Sans mettre en discussion la justesse de ces considérations et même en reconnaissant qu'effectivement la pénétration de l'élément israélite dans d'aussi fortes proportions au sein des collèges électoraux consulaires aurait occasionné des inconvénients graves pour la bonne administration de la

justice commerciale, il semble quand même assez difficile d'admettre le rôle que la Cour de Cassation s'est arrogé en cette circonstance. La raison d'Etat et le fait du prince, pour contestable qu'en soit le principe, se justifient à la rigueur de la part d'un gouvernement, non de la part d'un tribunal dont la fonction est justement de faire respecter l'esprit et la lettre de la loi. La doctrine, chère aux publicistes allemands, du droit de nécessité n'a pas encore été reçue, que nous sachions, dans notre droit public où il semble, d'ailleurs, qu'elle serait assez difficile à transplanter. Il paraîtrait en tout cas assez paradoxal que ce soit la Cour de Cassation qui s'emploie à faire des applications de l'inquietant axiome : nécessité n'a pas de loi.

La Cour suprême semble donc être complètement sortie du rôle qui lui a été dévolu dans l'arrêt du 5 novembre 1884. Non seulement elle ne s'est conformée à la légalité ni dans sa lettre ni dans son esprit, mais elle a, elle-même, en quelque sorte créé du droit et fait œuvre prétorienne.

La doctrine a élevé une protestation où l'on entend peu de discordances contre la formule que le Tribunal suprême avait cru expédient d'innover. En voici quelques extraits.

Larcher et M. Rectenwald, tout d'abord, la condamnent en ces termes « Une opinion différente — de celle qui estime qu'une loi modificative d'une loi en vigueur en Algérie s'y applique sans aucune disposition expresse - l'a emporté devant la Cour de Cassation et devant la Cour d'Alger elle-même ensuite, opinion qui s'explique par des raisons d'ordre législatif dont nous ne contestons pas la valeur, mais qui ne nous paraît pas justifiable en droit. La cour de cassation par une argumentation qui ne peut échapper au reproche d'arbitraire... » et plus loin : « Ce qui explique — je ne dis pas justifie — la jurisprudence actuelle, c'est que l'application en Algérie de la loi du 8 décembre 1883 n'allait pas sans de sérieux inconvénients pratiques... il eût été à craindre que cette fraction peu éclairée du corps électoral — les israélites naturalisés français — n'eût

pas son nombre une action prépondérante dans les élections consulaires. . . Mais la cour de cassation est sortie complètement de son rôle, qui est d'interpréter, non de faire la loi » (5)

Charpentier, toujours à propos du même principe de législation algérienne, s'exprime ainsi : « Cette règle, si universellement admise, paraît pourtant avoir subi quelques échecs inattendus. La Cour suprême, en cassant deux arrêts de la Cour d'Alger concernant l'application des lois qui régissent le régime des débits de boissons et les élections consulaires, est venu jeter un peu de trouble dans les idées. On a cru y voir le signal d'un revirement de jurisprudence. En réalité, il faut considérer ces deux exceptions comme inspirées par des nécessités plutôt politiques que juridiques » (6).

M. Girault discerne aussi les mêmes préoccupations de la Cour de Cassation dans son arrêt de 1884 : « La loi du 8 décembre 1883, relative à l'élection des juges consulaires est-elle applicable à l'Algérie ou bien faut-il continuer à suivre la loi du 21 décembre 1871, rendue exécutoire en Algérie par le décret du 10 mai 1872 ? Contrairement à la doctrine, la Cour de Cassation et à sa suite la Cour d'Alger se sont prononcées en ce dernier sens par une raison extra-juridique d'ordre pratique (la crainte de donner la majorité au petit commerce israélite indigène) » (7).

M. Sumien relève la même discordance et en donne la même explication : « Du reste, remarque-t-il à propos des attendus de l'arrêt de 1884, ce ne sont là que des raisons officielles. Le motif véritable qui a inspiré la jurisprudence, on le trouve nettement précisé dans la décision précitée du 10 décembre 1894. Ce sont des raisons d'ordre purement politique » (8).

(5) *Traité de Législation Algérienne* — tome II — Rousseau — Paris, 1923, p. 107.

(6) *Précis de Législation Algérienne* — Jourdan — Alger, 1899, p. 73.

(7) *Principes de Législation Coloniale* — Recueil Sirey — Paris, 1927, 3^e partie, p. 239.

(8) *Le régime législatif de l'Algérie* — Jourdan — Alger, 1895, p. 75.

Ce ne sont donc pas, il est facile de le constater, les auteurs les moins marquants qui ont repoussé la doctrine de notre tribunal suprême.

Mais, se demande-t-on alors, cette inexactitude juridique que l'on a commise, il est difficile de ne pas l'admettre, sciemment et volontairement, et qui n'a pas été redressée depuis se justifie-t-elle au moins par des nécessités profondes et absolument impérieuses, par la force majeure, serait-on tenté de dire? Sur le terrain des faits, en un mot, est-ce un bien, est-ce un mal?

Comme nous l'avons dit, il existe des opinions extrêmes dans les deux sens.

D'après les uns, ce fut, dès l'origine, un véritable déni de justice que d'avoir privé un aussi grand nombre de commerçants algériens du droit de choisir leurs juges.

Dans l'opinion opposée, on soutient que ce qui est bon en France ne l'est pas forcément en Algérie et qu'à des mœurs et des nécessités différentes doivent répondre une législation et une réglementation différentes. On s'est rendu compte à quel point était fallacieuse et décevante la politique de rattachement à outrance puisqu'on a dû en revenir à des mesures de « dérattachement ». L'assimilation ne doit se faire qu'avec prudence et lenteur. En cette matière particulièrement, il serait prématuré d'apporter la réforme que l'on propose.

Il semble qu'il faille ici distinguer et examiner successivement l'opportunité de la mesure restrictive qui régit les élections consulaires algériennes à l'époque même où elle a été prise et son opportunité aujourd'hui.

Si le geste de la Cour de Cassation fermant la porte des collèges électoraux consulaires et par là même, on doit le comprendre, celle du tribunal de commerce à une aussi importante fraction des commerçants algériens est, comme

nous l'avons constaté, assez difficile à défendre sur le terrain des principes juridiques, il semble qu'il pouvait s'expliquer et même se justifier au point de vue politique au moment où elle l'accomplit. Quelques années auparavant, en effet, le décret du 24 octobre 1870, dit décret Crémieux, avait naturalisé français les israélites indigènes algériens et amené par là même des possibilités de modification profonde dans l'équilibre des partis politiques puisque les nouveaux citoyens français avaient acquis, en même temps que la nationalité française, le droit de vote. Il ne faut pas perdre de vue en effet que les Français étaient 150.000 et les israélites 35.000 en Algérie aux environs de l'année 1870. Il est assez facile de concevoir dans ces conditions les appréhensions que ressentirent et formulèrent certains éléments français d'alors devant l'envahissement des collèges politiques par une population pour une grande part encore assez primitive et dont on craignait fortement que son peu d'éducation civique et politique n'en fit un instrument par trop docile et passif aux mains de ses consistoires.

Si la proportion des israélites au sein des collèges électoraux politiques semblait déjà considérable, dangereuse même puisque cet élément représentait un peu l'inconnu et que le sens de ses manifestations en devenait imprévisible, c'était encore ou c'eût été encore bien pis pour les collèges électoraux consulaires s'il y avait été admis. La presque totalité de ces israélites naturalisés s'adonnait en effet au négoce et, si le grand commerce était en majeure partie aux mains des français, le petit commerce s'éparpillait à l'infini entre une multitude de boutiquiers israélites. Il serait alors résulté de l'application de la loi de 1883 un afflux, dans les collèges électoraux consulaires, de ces nouveaux venus à l'encontre desquels, dans l'ignorance où l'on était de la façon dont ils se serviraient du droit que la loi leur aurait accordé, il pouvait sembler bon de prendre quelques précautions.

C'est pourquoi l'argument qu'invoquent ou que croient

invoquer les défenseurs de la thèse libérale et qui consiste à dire que, du moment que le législateur avait jugé dès le décret du 10 mai 1872 l'Algérie digne de bénéficier de la législation métropolitaine, c'était témoigner d'un esprit rétrograde inadmissible que de lui refuser, quelques années plus tard, les dispositions de la loi de 1883, porte à faux. Il ne faut pas oublier en effet que le régime auquel l'Algérie avait été soumise auparavant avec et en même temps que la métropole, c'est-à-dire celui de la loi de 1871, prévoyait le filtrage des électeurs par une commission composée de telle façon qu'il était invraisemblable que l'irruption brusque de trop nombreux indésirables eût été tolérée et que, dans ces conditions, aucun danger ne semblait pouvoir résulter en Algérie de l'application de cette loi.

C'est pourquoi encore, c'était et c'est aussi un mauvais argument que d'invoquer la jouissance de l'électorat politique de la part de tous les citoyens français, y compris ces israélites naturalisés, pour prétendre qu'il n'aurait dû être fait aucune différenciation entre l'électorat consulaire et cet électorat politique et qu'au droit d'élire des députés et des conseillers généraux, il n'y avait aucune raison valable d'empêcher de correspondre celui d'élire des juges. Sur le terrain des principes, c'est évidemment très soutenable (9). Mais en politique et en droit public, où les pures spéculations

(9) D'aucuns rétorquent cette affirmation en disant que les électeurs politiques n'ont à élire que des mandataires, tandis que les électeurs commerçants élisent des juges — *Sacré-Manuel des élections consulaires*, p. 28. Mais alors, disait M. le Bastard, rapporteur de la loi de 1883 au Sénat, cette objection « si elle était admise, devrait avoir logiquement pour conséquence la suppression même du principe électif en cette matière. Elle serait en même temps, la condamnation de l'organisation des conseils de prud'hommes qui sont élus au suffrage universel, bien qu'ils soient appelés à remplir des fonctions judiciaires ».

La justice, en effet, est une fonction sociale, nous l'avons vu dans le titre précédent où il nous semblait déjà difficile par là même, avec des auteurs comme M. Thaller, d'admettre que ceux à qui elle était

de l'esprit n'ont que peu de cours et où l'on doit voir toute chose sous l'angle des nécessités matérielles et pratiques, il en va différemment. Comme nous venons de le dire, la proportion de ces néo-français indigènes était beaucoup plus réduite dans la masse des électeurs politiques qu'elle ne l'eût été dans le groupe des commerçants dont la loi de 1883 aurait fait des électeurs consulaires. Ceci expliquait, sinon justifiait entièrement cela.

En est-il de même aujourd'hui et le régime restrictif présente-t-il encore une ou des justifications, un ou des avantages?

Ses partisans affirment que l'évolution de l'Algérie et de la vie algérienne dans le sens de la francisation n'est pas encore suffisante pour acclimater le régime métropolitain et que les raisons qui en ont fait empêcher la mise en œuvre en 1884 se retrouvent aujourd'hui, moins impérieuses peut-être, mais suffisantes encore pour prolonger le stage que doit faire la très grande partie du commerce algérien avant d'accéder à l'électorat complet. La pièce maîtresse du monument constitué pour la défense du *statu quo* consiste, quelques vingt deux ans plus tard, en un rapport du 3 mars 1909 dressé par la chambre de commerce d'Alger sur l'invitation que le ministre du Commerce lui avait adressée par l'intermédiaire du préfet d'Alger d'avoir à donner son avis sur l'opportunité d'étendre à l'Algérie le régime de la loi de 1908 relatif aux élections aux chambres de commerce.

Comme on le constate ici, il ne s'agit plus des élections

déléguée, c'est-à-dire les juges consulaires, ne fussent élus que par une partie des citoyens, les commerçants et, *a fortiori*, par une partie seulement de ces commerçants.

Quant à la remarque que les élus des commerçants sont des juges et non des mandataires et à la justification que d'aucuns essaient de trouver là de la nécessité d'un collège électoral plus restreint et plus éclairé pour les élire, remarquons qu'elle ne saurait être faite, en tout cas, à propos des membres des chambres de commerce.

aux tribunaux de commerce, mais de celles aux chambres de commerce. Cela ne changera toutefois rien à nos développements puisque, comme nous le savons, les institutions étaient solidaires au point de vue électoral sous le régime restrictif antérieur, qu'elles le sont et n'ont pas cessé de l'être en Algérie puisque c'est le régime qui n'a jamais cessé d'y être appliqué dès qu'il y fut établi et que la loi de 1908 a recommencé, après une interruption de vingt cinq années, d'identifier les électeurs des chambres et ceux des tribunaux de commerce dans la métropole. L'honorable compagnie algéroise se rangeait en effet délibérément à l'opinion favorable au maintien du système en vigueur et fournissait, pour fortifier la doctrine qu'elle professait, une statistique que ne manquent plus d'invoquer depuis les défenseurs du régime actuel chaque fois que l'on en discute les mérites.

Le collège électoral consulaire du département d'Alger y était décomposé en Français d'origine, Israélites naturalisés, étrangers et indigènes.

Les premiers se trouvaient être.....	3.291
Les Israélites naturalisés.....	5.787
Les étrangers.....	9.868
Les indigènes.....	12.183

ce qui faisait ressortir un nombre de commerçants total de 31.659 (10)

La chambre commentait ainsi cette édifiante statistique : « L'élément français d'origine représente donc, comme on le voit un peu plus du dixième des patentés, on peut dire qu'il serait véritablement submergé par les néo-français ». C'était la conclusion qui s'imposait d'une façon, semblait-il, irréfutable : la proportion des français d'origine qui n'attei-

(10) Ce n'était toutefois pas le nombre des votants éventuels puisque, même au cas de leur application en Algérie, les lois de 1883 et de 1908 exigent l'une et l'autre un stage de cinq ans de commerce en son nom propre et de domiciliation dans le ressort du tribunal ou de la chambre de commerce pour permettre au commerçant l'accession à l'électorat consulaire.

gnait dans la corporation commerciale que le 1/8 du nombre total de ses membres était vraiment par trop insuffisante pour ne pas opposer à l'application en Algérie de la législation métropolitaine et ce, malgré tout l'esprit démocratique et généreux dont la mesure d'universalisation du suffrage était empreinte, un veto catégorique et pénible, mais nécessaire.

Un examen plus attentif du document ne manque cependant pas de laisser naître quelques doutes dans notre esprit sur la solidité de cette argumentation et des bases sur lesquelles elle était appuyée et, peut-être même, malgré toute notre conviction originelle de l'excellence du raisonnement, de dissiper un peu cette première impression.

Une remarque nous vient d'abord à l'esprit : l'impropriété de la qualification que la chambre de commerce d'Alger donne au deuxième groupe mentionné dans la statistique sur laquelle elle s'appuie. Les israélites qui se livraient au commerce en 1909 n'étaient plus tous des israélites naturalisés. Ne semblent pouvoir s'appeler israélites naturalisés en effet que les bénéficiaires du décret Crémieux dont nous avons fait mention plus haut. Il paraît difficile de contester aux autres, aux descendants de ceux-là, la nationalité de français.

Pour le troisième groupe de commerçants, celui qui était rangé sous l'étiquette générique d'étrangers, on constate que le dénombrement qu'on en avait fait était inopérant et n'apportait aucune donnée vraiment efficiente à l'élucidation du problème. Il ne faut pas perdre de vue en effet que les lois de 1883 et de 1908 exigent strictement la qualité de citoyen français des électeurs consulaires. Que peuvent donc avoir à y voir les commerçants étrangers ? Tout ce qu'il aurait pu nous intéresser de savoir, s'eût été le nombre de ces étrangers *naturalisés français* ou de ces enfants d'étrangers naturalisés français auxquels c'eût été d'ailleurs, entre parenthèses, faire une injure gratuite que de marchander la qualité de français tout court.

Il convient de faire la même remarque à propos du quatrième groupe, le plus important. Les indigènes n'étant que sujets français, les urnes consulaires, au cours des élections aux tribunaux de commerce, n'auraient pu que continuer d'être hermétiquement fermées sous l'empire de la loi de 1883 à tous ceux qui n'avaient pas sollicité et obtenu la nationalité française. Pour les élections aux chambres de commerce où elles leur étaient entr'ouvertes puisque, en vertu de l'article I du décret du 20 mars 1873, un dixième du chiffre de la liste des électeurs français pouvait être composé d'électeurs musulmans et s'adjoindre au collège électoral français, l'extension pure et simple de la loi de 1908 à l'Algérie sans qu'aucune disposition spéciale n'y fût édictée, ce qui eût été d'ailleurs improbable, aurait eu pour effet d'épurer encore au point de vue national, si l'on peut s'exprimer ainsi, le collège électoral consulaire.

Le péril juif, dont on agitait le spectre en 1884, s'était donc estompé en 1909 pour faire place au péril néo-français.

Il nous semble toutefois à la réflexion que le danger, si danger il y avait, n'était pas aussi redoutable qu'on aurait pu se l'imaginer. La chambre d'Alger de l'époque semble s'être en effet abusée à la suite d'un examen peut-être superficiel de ces documents. Cependant, et cela était plus préjudiciable à la manifestation entière de la vérité, elle avait transmis, naturellement par inadvertance, ces renseignements erronés aux pouvoirs publics qui, on peut peut-être le regretter, avaient d'abord semblé assez disposés à accorder au commerce algérien le bénéfice de la loi de 1908. « Le système des notables commerçants, était-il dit dans la circulaire ministérielle qui avait demandé l'avis de la chambre, n'est plus en rapport avec nos principes politiques ni avec la conception de plus en plus admise que la représentation du commerce et de l'industrie, pour jouir d'une entière autorité, doit émaner non d'un groupe de privilégiés, mais de l'ensemble des intéressés ».

La thèse semble donc avoir déjà présenté une certaine fragilité et une certaine contestabilité dès 1909.

Naturellement, la guerre a fait en sorte qu'il semble que ce soit presque une gageure que d'affirmer sérieusement aujourd'hui l'indispensabilité ou seulement l'utilité de l'éviction des néo-français du collège électoral consulaire. Si, en 1884, on pouvait soutenir, non sans apparence de raison d'ailleurs, que l'élément commerçant israélite naturalisé ne donnait pas encore des gages suffisants d'assimilation pour qu'on pût en dire impunément « *dignus est intrare* », si cette même thèse paraissait déjà plus difficilement défendable en 1909 à l'égard des néo-français, il semble que ce soit presque faire du paradoxe que d'affirmer aujourd'hui, après les événements de 1914-1918 et après avoir vu combien magnifiquement s'étaient comportés tous les nouveaux fils de la patrie française, qu'il y a encore lieu de discriminer les commerçants algériens, de prononcer des exclusives à l'encontre de certains d'entre eux et de se prémunir contre les dangers que le juge de paix de Bône, dans une décision du 10 décembre 1894, énonçait dans ces termes « Les indigènes et les étrangers naturalisés seraient arrivés à occuper tous les sièges et le véritable français *jure soli et sanguinis* en aurait été exclu et n'aurait pu faire prévaloir en Algérie les usages français, que nos gouvernants s'efforcent depuis si longtemps d'implanter dans notre colonie ».

Outre qu'on peut remarquer, comme le faisait dès 1895 M. Sumien dans son ouvrage « Le régime législatif de l'Algérie », combien ces craintes pouvaient déjà sembler chimériques et combien il était peu vraisemblable que la deuxième ligne de défense constituée par la Cour d'appel d'Alger composée de magistrats français laissât se réaliser cette appréhension (11), il ne semble pas qu'il soit aujourd'hui de saison d'en nourrir encore de semblables.

(11) L'éviction des usages français des enceintes de justice algériennes.

Si la population pouvait sembler encore dangereusement hétérogène en 1884 pour une bonne application de la loi de 1883 et moins déjà en 1909, il semble que, à part l'effet des années qui se sont ajoutées depuis cette époque, la redoutable épreuve de la guerre ait suffisamment démontré que la fusion complète des races allogènes dans la race française n'avait pas manqué de se faire à l'ardent creuset (12).

La proportion des israélites par ailleurs au sein de la corporation commerciale n'est plus restée aussi forte. Par une sorte d'endosmose et devant les facilités que leur offrait le milieu français, ceux-ci ont pu cesser de confiner leur activité et leurs ambitions dans des préoccupations uniquement mercantiles et s'évader par là même de traditions qu'un enchaînement séculaire et même millénaire les avait contraints malgré eux à respecter. *Sublata causa, tollitur effectus*.

D'un autre côté encore, avec l'immigration et la multiplication de l'élément français d'origine, élément souvent composé de gens de condition moyenne qui, lorsqu'ils se vouaient au commerce, ne pouvaient installer aussi la plupart du temps que des boutiques ou des commerces de minime importance, le petit négoce n'est plus demeuré aux mains de cet élément qui l'avait monopolisé presque à de certaines époques.

(12) C'est ce que M. Féraud, président du groupe des C. I. M. (Commerçants et Industriels mobilisés) exprimait en ces termes au nom de ce groupement dans une lettre qu'il adressait le 6 octobre 1919 à M. le Président de la chambre de commerce d'Alger : « N'y aurait-il donc aucun progrès dans la mentalité de ces néo-français depuis cinquante ans de vie française pour qu'une mesure reconnue nécessaire en 1871 s'impose encore aujourd'hui intégralement ? »

Cela n'était déjà plus soutenable en 1914, c'est tout simplement monstrueux en 1919.

Car il y a eu la guerre, ne l'oubliez pas, M. le président, la guerre qui a si rapidement fait progresser la mentalité de ces néo-français qui se sont battus avec nous, la guerre qui a uni dans les mêmes douleurs, dans les mêmes sacrifices les enfants du pays de France et les nouveaux venus dans la famille française ».

Il s'en est suivi de profondes modifications dans la composition de la corporation commerciale et, par là même, du collège des électeurs consulaires tel qu'il serait composé si les lois de 1883 et de 1908 recevaient leur application en Algérie.

D'ailleurs et de plus, la double condition de cinq années de patente et de cinq années de domiciliation dans le ressort de l'institution consulaire pour voter lors de l'élection de ses membres qu'impose la loi de 1883 et toute la série d'incapacités qu'elle édicte dans son article 2 (13) constituent une garantie supplémentaire et supérieure, celle-là, contre l'improbité et le manque d'esprit d'ordre et de compétence possibles des éventuels électeurs néo-français. Cette obligation, complétant l'assurance dans laquelle il semble qu'on puisse se trouver aujourd'hui de l'innocuité que présente pour l'influence de l'unité française l'aération des collèges électoraux, diminue, d'après certains calculs, le nombre des électeurs d'un tiers et contribue à dégager ainsi de la majorité électorale un esprit bien différent et supérieur à celui d'une majorité composée des commerçants du ressort sans aucune exception.

De tous les côtés donc, les garanties les plus sérieuses semblent s'offrir aux esprits réticents, timorés ou seulement précautionneux.

Malgré la valeur qu'il semble assez difficile de dénier à ces quelques considérations, la chambre de commerce d'Alger n'a pas cru, encore assez récemment, pouvoir partager cette façon de voir. A l'occasion d'une nouvelle consultation par le pouvoir central, la chambre reprit à nouveau par l'organe de son président ces mêmes moyens de défense du régime actuel dans la réponse qu'il rédigea et adressa au ministre au nom de la chambre : « Tout le monde est d'ac-

(13) Ces incapacités sont sensiblement plus nombreuses que pour les élections politiques (Cf. alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1883).

cord en Algérie, y compris M. Féraud lui même, pour reconnaître que le suffrage universel appliqué dans la colonie aux élections consulaires aurait les conséquences les plus néfastes pour le recrutement des membres des chambres et des tribunaux de commerce ».

N'étaient l'autorité morale et la compétence indiscutables de la haute personnalité qui l'a émise, cette affirmation nous paraîtrait peut-être un peu péremptoire.

L'évocation de la statistique de 1909 dont on l'accompagnait par ailleurs semble aussi assez difficilement explicable. La chambre, abusée une première fois, avait eu bien le temps depuis dix ans, semble-t-il, de s'apercevoir de son erreur surtout quand on connaît le renom et la réputation supérieurs dont jouissent, tant au point de vue moral que professionnel, les travaux de cette haute assemblée, renom et réputation qui nous empêchent de supposer qu'elle aurait pu prendre à son compte la maxime affectonnée d'un de nos grands rois : « *Qui nescit dissimulare nescit regnare* ».

Le pouvoir central, naturellement, devant des affirmations et avis aussi autorisés, s'inclina et réfréna ses vellétés libérales et assimilatrices.

Affirmation toutefois, dit-on communément, n'est pas raison.

Aussi, et pour notre part, tant qu'on n'aura pas produit des statistiques se rapportant véritablement à la question, c'est-à-dire faisant d'abord la discrimination qu'il convient de pratiquer entre les commerçants étrangers et indigènes naturalisés citoyens français d'une part et les autres d'autre part et indiquant une proportion véritablement inquiétante de néo-français ; tant qu'il ne sera pas établi, par ailleurs, que toutes les preuves que ces néo-français ont données à la patrie d'adoption de leur amour, de leur fidélité et de la communion d'idées et de sentiments dans laquelle ils se trouvent avec ses autres fils n'ont été et ne sont qu'apparences, la thèse singulièrement restrictive des assemblées

consulaires algériennes nous semblera n'en revenir qu'à prouver *obscurum per obscurius*. Il nous sera, dans ces conditions, assez difficile de nous déclarer convaincu et converti.

Cette hésitation que l'on éprouve à admettre ce régime en quelque sorte d'exception puisqu'il met en échec l'esprit de la politique française vis à vis de l'Algérie, esprit que tout le monde s'accorde à reconnaître et à souhaiter devoir être tout empreint de volonté d'assimilation, ne semble pas près de se dissiper devant la difficulté que l'on rencontrera à administrer de pareilles preuves, ces preuves si nécessaires ne devant pas manquer de présenter une évidence et une incontestabilité absolues puisque l'exception doit toujours être interprétée dans un sens restrictif.

Si les avantages du système en vigueur semblent donc encore assez loin d'être démontrés d'une façon irréfutable, les inconvénients, par contre, en paraissent certains.

Le système algérien est d'abord contraire aux principes libéraux et généreux de la France contemporaine.

En Algérie, comme en France, les idées ont en effet évolué en matière de droit public. Les méthodes aristocratiques des gouvernements césariens et dictatoriaux n'y sont plus de saison et même les méthodes conservatrices ou seulement astatiques n'y trouvent plus de faveur. Y tolérer des restrictions à la libre expression du sentiment des citoyens français par le suffrage universel y semble par conséquent aussi blessant et aussi insupportable que cela pourrait l'être en France. C'est pourquoi il faut signaler ici que l'affirmation du rapporteur de la question au cours de la séance du 3 mars 1909 de la chambre de commerce d'Alger « que le suffrage restreint subsiste dans l'organisation constitutionnelle de la Métropole et qu'il a été créé, il y a peu d'années, dans la législation politique de l'Algérie » et l'assimilation qu'il semblait faire de ce système électoral politique au système électoral consulaire nous semblent procéder d'une confusion et d'une double inexactitude.

Il n'existait en effet en 1909, pas davantage qu'aujourd'hui, de suffrage restreint dans la métropole. Le système employé pour les élections sénatoriales, auquel semble vraisemblablement avoir pensé l'auteur du rapport, est un système de suffrage universel à deux degrés, non un système de suffrage restreint.

Quant au suffrage restreint existant en Algérie auquel l'honorable rapporteur a fait allusion, allusion qui s'applique probablement à celui qu'on emploie pour les élections aux Délégations financières, sans vouloir rappeler ici toutes les critiques qu'il a provoquées tant au point de vue juridique que pratique, ni constater qu'il est malgré tout moins restrictif que celui de la loi de 1871, il est facile de constater qu'il n'a rien de comparable avec le système électoral consulaire algérien. Les électeurs en effet ne sont pas, dans ce système, choisis *intuitu personae*. Ils ont été au contraire désignés par larges catégories par le pouvoir central qui voit les choses de trop loin pour manquer d'impartialité.

La subtilité de la distinction rend cette légère erreur explicable.

La démocratisation des élections consulaires, de plus, constante et ininterrompue dans la métropole, dénote encore combien peu dans ces matières les tendances sont au privilège et à la restriction dans l'esprit du législateur (13). Cette constatation ne manque pas de nous montrer de nouveau à quel point sont fâcheuses la divergence entre les deux réglementations et la vision de l'Algérie figée et en dehors de ce mouvement dans la matière qui nous occupe alors que, pays neuf et en continuelle progression, toutes ses institutions ne devraient pas cesser d'évoluer.

C'est ainsi que de nouvelles lois conçues dans un esprit

(13) Le Sénat a adopté dans sa séance du 6 mars 1929 certaines dispositions déjà votées par la Chambre d'un projet de loi portant sur les élections consulaires. Parmi ces dispositions, il faut en signaler une qui réduit de cinq à trois ans de commerce le stage exigé par la loi de 1883 pour accéder à l'électorat consulaire.

généreux et libéral n'ont pu recevoir leur application en Algérie. La loi du 23 janvier 1898 accordant l'électorat consulaire aux femmes commerçantes, celle du 21 décembre 1921 leur accordant l'éligibilité aux chambres de commerce y sont inconnues.

Les défenseurs du système actuel ont essayé de parer à ces critiques en faisant admettre une distinction entre les élections politiques et les élections consulaires. Le rapporteur de 1909 l'énonçait déjà en ces termes. « Le premier point de vue — celui qui était soutenu dans la circulaire ministérielle interrogative et qui estimait que le système des notables commerçants n'était plus en rapport avec nos principes politiques — nous semble procéder d'une confusion, dangereuse en Algérie, entre la représentation politique et la représentation purement économique. Les principes qui régissent les élections politiques et qui découlent tous du suffrage universel ne nous paraissent pas de nature à recevoir leur application dans une matière où les fluctuations d'opinion n'ont rien à faire ».

Là encore, l'honorable rapporteur semble avoir perdu de vue ce que l'histoire de notre droit public nous enseigne à ce propos et ce que nous avons eu l'occasion de rencontrer et de signaler au cours de notre historique des organes administratifs de l'ordre économique, à savoir les attaches étroites et indissolubles qui unissent Politique et Economique. Les répercussions d'une chose sur l'autre sont nécessaires, inévitables, et, à tout prendre, désirables. Ne sont-ce pas les représentants politiques de la nation qui légifèrent en matière économique et une différence de tendances entre l'esprit qui présiderait à la formation et au recrutement des corps politiques et celui dans lequel on formerait les corps économiques n'aboutirait-elle pas dans la vie d'un pays à une évolution arythmique qui en romprait la cadence. Ce sont là de vastes problèmes auxquels la compétence corporative et professionnelle ne suffit peut-être pas pour permettre de suggérer des solutions appropriées.

Qu'il nous soit permis maintenant, avant de passer à d'autres développements et d'abandonner la question de savoir s'il est bon que le suffrage soit universel ou restreint lorsqu'il s'agit d'élire des juges consulaires ou des membres de chambre de commerce, de faire, *in terminis* et en nous abstenant de tout commentaire, une constatation à laquelle d'aucuns trouveront peut-être une certaine saveur. La chambre de commerce d'Alger n'a pas toujours professé cette hostilité vis-à-vis du suffrage universel en matière consulaire. Voici même comment elle s'exprimait le 23 février 1873 : « Sous le régime de la législation dictatoriale de 1852, la Chambre a présenté, à diverses reprises, le vœu du retour au vote de l'universalité des commerçants, dans la nomination des corps consulaires.

Amenée par les circonstances à voir ajourner la réalisation de ce désir (c'est toujours la chambre de commerce d'Alger qui parle), elle avait cependant obtenu une amélioration aux *errements* qui avaient prévalu jusqu'alors, par l'extension du nombre des notables, élevé en 1869 à 150 électeurs pour le tribunal d'Alger au lieu de 70, chiffre précédent ».

Plus d'un demi-siècle est passé depuis. Les jours se suivent donc et ne se ressemblent pas forcément.

Mais au moins, dira-t-on, le système de recrutement du collège électoral consulaire offre-t-il le maximum de garanties possible, donne-t-il tous les apaisements à ceux que le principe même d'un choix ne satisfait pas pleinement ? N'existe-t-il aucun risque de voir les travaux de ceux qui sont investis de la redoutable mission de discriminer des citoyens français égaux devant la loi aboutir à la constitution d'une ploutocratie ou d'une aristocratie commerciale plutôt qu'à celle d'une assemblée qu'un éclectisme habile et un dosage savant auraient pu composer, à un format plus

réduit, à l'image de la corporation commerciale dont elle est extraite ?

Les défenseurs du système l'affirment, non sans apparence de raison, il faut en convenir.

« La liste électorale consulaire, disait déjà le rapport de 1909, est arrêtée dans des conditions d'indépendance et d'égalité qui donnent satisfaction à tous. Il n'y a de la part de la Commission qui procède à son établissement ni ostracisme, ni exclusion systématique. Tout commerçant honorable, si modeste que soit son commerce, y figure à côté des plus considérables négociants » (14).

Cette affirmation était reprise à nouveau dans la communication par laquelle M. le président de la chambre de commerce d'Alger répondait le 6 octobre 1919 à la lettre de M. Féraud au ministre du Commerce dont le préfet d'Alger lui avait communiqué la teneur pour avis. « Le système de constitution de la liste électorale consulaire, y peut-on lire, présente toute garantie d'impartialité par la composition de la Commission qui en est chargée. Tout commerçant honorable, si modeste que soit son commerce, est inscrit à côté des plus considérables négociants » (15). *Non nova, sed nove.*

Le choix des électeurs en effet n'est pas confié à l'arbi-

(14) Ici, il semble y avoir contradiction avec certains passages de la première partie du rapport et il faut la souligner : « La liste des *notables* commerçants, y disait-on, ne présente donc pour nous aucun caractère exceptionnel ». Cette « notabilité » sur laquelle il paraissait si naturel de se baser pour désigner les électeurs commerçants ne semble-t-elle pas en contradiction avec l'affirmation que les plus « modestes » commerçants peuvent trouver place dans le collège électoral consulaire ?

(15) Cela ne saurait prouver qu'une chose : c'est que les « notables » peuvent ne pas être en nombre suffisant pour remplir entièrement la liste. Si l'on trouve en effet dans sa composition quelques uns de ces modestes commerçants, ce qui implique d'ailleurs que les autres ont été éliminés, il faudrait se poser la question de savoir si la même constatation pourrait être faite à propos des « notables » et si un grand nombre d'entre eux a été aussi écarté du collège électoral consulaire.

traire, qu'on nous passe cette expression mauvaise mais expressive empruntée au langage sportif, d'un sélectionneur unique, mais à une commission qui comprend des élus du suffrage professionnel et des élus du suffrage politique.

Essayons, toutefois, de nous livrer à un examen plus attentif de la composition de cette commission.

Nous rencontrons parmi les neuf membres qui la forment :
le président du tribunal de commerce, président, et un juge consulaire ;

le président de la chambre de commerce et un membre ;
trois conseillers généraux ;

le président du conseil de prud'hommes ou à défaut le juge de paix ;

le maire de la ville.

Ecartons tout de suite la constatation que l'on est amené à faire de l'inconvénient qui peut, dans une ville comme Oran, résulter pour certains éléments de la corporation commerciale de la présence, au sein de cette commission de neuf membres, de quatre membres investis de fonctions politiques ou tout au moins administratives élus, comme cela se fait depuis quelque temps dans cette ville, sur un programme antisémite (16).

C'est là en effet un cas particulier et nous nous sommes promis, autant que faire se pouvait, de demeurer sur le terrain des principes.

Cependant, et même en considérant la chose d'un point de vue absolu et en faisant abstraction de la haute valeur morale et professionnelle des assemblées consulaires algéroises et algériennes, ne peut-on pas s'étonner de la compo-

(16) Cet inconvénient a été signalé, au nom de son groupe, par M. A. Ghighi, président du Groupe laines, cuirs et peaux du Syndicat Commercial d'Oran dans une étude qu'il a fait paraître de la question. — *Rapport à propos des élections consulaires* — p. 7. Imprimerie Maritime. Oran. 1925.

sition de cette commission dans laquelle la presque moitié des membres est constituée par des élus qui choisissent leurs électeurs ? toujours dans le domaine de la pure spéculation de l'esprit, ne peut-on pas craindre que ce régime n'aboutisse inéluctablement à un système de cooptation indirecte et déguisée ?

Choisir ses électeurs ne revient-il pas un peu à choisir soi-même et ses collègues ?

La cooptation est un moyen que l'on n'emploie pour assurer le recrutement de certains corps que lorsque, justement, le haut degré de la valeur et des connaissances de ces corps ne permet pas de confier la désignation de leurs membres au *vulgum pecus*, ni même aux pouvoirs publics insuffisamment éclairés et dont, seule, une élite, qui ne peut être que le corps lui-même, pourra opérer le choix judicieux. C'est ainsi, par exemple, que l'Académie française ou les autres académies qui composent l'Institut se recrutent.

Il est difficile de justifier ce système autrement.

Pour la désignation des juges, il nous reporterait aux plus mauvais jours de l'histoire de la magistrature française. Il ne manquerait pas d'évoquer en effet à nos yeux cette période des XVI^e et XVII^e siècles où la justice était encore féodale, vénale et corrompue et où tous les efforts de la royauté n'avaient pu empêcher les parlements, qui s'étaient arrogé le droit de choisir leurs membres en leur faisant passer un examen *pro forma*, d'arriver parfois aux choix les plus désastreux.

Le système de la cooptation en effet présente un double écueil : la perpétuation des mandats dans les mêmes mains (17) ou dans celles de certains groupes ou clans.

C'est là un double résultat qui semble presque inévitable

(17) Lorsqu'on a estimé, au moment de la constitution de ces corps qui se recrutent par cooptation, qu'il était nécessaire que leurs membres fussent investis à vie, alors, évidemment, cet inconvénient disparaît.

si l'on ne prend pas certaines précautions et à l'encontre duquel notre ancien droit avait, dans les temps les plus reculés de la juridiction consulaire, déjà jugé utile de se prémunir. L'Edit de novembre 1563 qui créa officiellement la première de ces juridictions et instaura un système de recrutement dans lequel c'étaient aussi les juges consulaires qui désignaient eux-mêmes leurs électeurs au premier degré n'avait pas manqué de prendre la précaution d'interdire en contre-partie toute réélection : « La charge desquels cinq (les juges consuls) ne durera qu'un an sans que pour *quelque cause ou occasion que ce soit*, l'un d'eux puisse estre continué ». Cette disposition, constamment reprise dans les actes législatifs se rapportant à la juridiction consulaire sous l'ancien régime, constituait évidemment un correctif de première valeur du système.

Le ministre du Commerce du premier empire même, régime dont on connaît les tendances anti-démocratiques, s'exprimait en ces termes dans une lettre adressée en 1813 à la chambre de commerce de Marseille : « En général, votre chambre paraît trop portée à réélire constamment les mêmes individus — l'arrêté du 3 nivôse an XI qui définissait et constituait alors le statut des chambres de commerce prévoyait le recrutement de leurs membres par le moyen de la cooptation —. Ce témoignage de confiance flatteur pour les négociants qui en sont l'objet et qui sans doute le méritent peut, en se répétant souvent en leur faveur, paraître une espèce d'exclusion des autres commerçants dignes aussi d'aspirer à la même distinction ».

Or, de tous les correctifs que l'on apporte généralement à ce système — correctifs que l'ancien régime employait tous ensemble dans des Lettres Patentes du 27 novembre 1779 réglant l'organisation de la chambre de commerce de Marseille — et qui consistent dans la non rééligibilité des membres sortants, dans l'interdiction d'appeler des parents des membres en exercice, dans le choix obliga-

toire de membres appartenant aux différentes branches du commerce et de l'industrie, aucun n'existe en Algérie.

En France les juges consulaires sont soumis à des interruptions de judicature, ne durant d'ailleurs qu'une année, après avoir siégé six ans. En Algérie, ils sont indéfiniment rééligibles en vertu de l'ordonnance du 10 août 1834 (art. 10), de l'ordonnance du 26 septembre 1842 (art. 14) et de l'ordonnance du 24 novembre 1847 (art. 7).

Il en est de même des membres des chambres de commerce, mais, là, aussi bien pour ceux des chambres métropolitaines que pour ceux des chambres algériennes.

Nulle part non plus, en France ni en Algérie, d'interdiction pour les membres d'une même famille de siéger dans la même assemblée consulaire.

Quant à l'obligation ou à l'intérêt de composer les chambres de commerce de commerçants appartenant aux diverses branches du commerce, les articles 3 et 4 de la loi de 1908, permettant et même recommandant la catégorisation des industries au sein de ces compagnies, ne peuvent recevoir leur application en Algérie puisque la loi du 19 février 1908 n'y est pas applicable ou plutôt n'y est pas appliquée (18).

Le principe donc lui-même de la loi de 1871 semble contestable. Remettre à une commission en grande partie composée d'élus le choix de leurs électeurs procède de principes tout à fait discutables en matière de droit public. Sans faire allusion aux inconvénients qu'il peut résulter de ce système lorsque le juge consulaire aura à trancher un procès entre un électeur et un non-électeur (Cf. nos développements de la page 229 et s.) et sans mettre même en question l'impartialité dont feront preuve les membres de la commission, directement intéressés par le choix des électeurs et qui, par là même, semblent un peu être en même temps juges et par-

(18) C'est ainsi qu'on voit une des branches de l'économie algérienne qui compte parmi les plus importantes, celle des textiles, ne posséder aucun représentant au sein de la chambre de commerce d'Alger.

ties en l'occurrence, des choix plus ou moins judicieux risquent d'être opérés — *errare humanum est* — et il est toujours préférable, dans ces circonstances, de s'en rapporter à une loi ou à un décret, forcément plus impartiaux et plus objectifs, du soin de discriminer les électeurs. N'étaient les correctifs qu'apporte au système l'impartialité hors de discussion des membres des tribunaux et chambres de commerce algériens en général, algérois en particulier, Aristarque, et non Zoïle, pourrait adresser les plus cinglantes critiques au système (19).

Signalons, en terminant avec cette partie de nos développements, un dernier argument qui s'y rattache et que font valoir en faveur de leur thèse les adversaires de la réforme : les facilités qui sont offertes aux commerçants et industriels algériens le voulant bien de se faire inscrire sur les listes électorales par la Commission et le peu d'avantages qu'il y aurait à leur imposer presque un droit de vote dont ils semblent ne pas se soucier.

« Pour répondre à la préoccupation de M. Féraud, écrivait M. le président de la chambre d'Alger dans sa lettre du 6 octobre 1919, les commerçants et industriels démobilisés peuvent, s'ils le veulent, ne pas être éloignés des urnes.

(19) Remarquons en passant, et pour rétorquer sous une nouvelle forme l'argument que les défenseurs du système algérien trouvent dans la crainte de l'irruption de la foule des étrangers dans le sein du collège électoral consulaire, que, si cela semble bon à la commission dont nous venons de décrire la composition, un commerçant étranger peut très bien être électeur consulaire en Algérie, chose qui serait, avec le système métropolitain de la loi de 1883, impossible puisque la condition de citoyen français est rigoureusement exigée pour accéder à l'électorat. Il en résulte qu'un commerçant citoyen français métropolitain, électeur au nord de la Méditerranée, peut se voir évincer au sud tandis qu'un commerçant étranger, qui serait impitoyablement exclu du corps des électeurs commerçants dans la métropole, où ne se posent pourtant pas ces délicats problèmes d'assimilation, pourrait participer à l'élection des membres des assemblées consulaires en Algérie.

Il suffit à ceux d'entre eux qui ne sont pas déjà inscrits sur les listes électorales consulaires d'adresser une demande d'inscription au président de la Commission de constitution des listes électorales. Les vacances produites depuis six ans par décès, départ, etc., sont suffisantes pour leur donner satisfaction, sans modifier une loi électorale qui est la sauvegarde du bon fonctionnement des institutions consulaires en Algérie ».

Cette argumentation toutefois, outre que ces conditions particulières dues aux troubles que la guerre avait amenés dans le fonctionnement de la plupart des institutions consulaires et aux vides qu'elle avait produits dans le sein de leurs collèges électoraux n'ont été qu'éphémères puisque les demandes d'inscription ne sont plus aujourd'hui aussi largement accueillies, nous semble procéder d'une confusion fâcheuse entre un droit, dont on peut exiger le respect, et une faveur qu'il faut demander, peut-être même demander lorsque l'octroi ou le refus qui en est fait est discrétionnaire et risque d'être par là-même arbitraire.

La thèse donc, pour conclure, et malgré toute la déférence que nous pouvons avoir pour les autorités qui la soutiennent avec sincérité et conviction et le regret que nous éprouvons à ne pouvoir nous ranger à leur opinion, ne nous semble plus correspondre à l'évolution qui s'est produite dans l'histoire de la belle colonie.

Si la non-application de la loi de 1883 en Algérie ne paraît avoir jamais pu se défendre sérieusement sur le terrain purement juridique (20), elle a peut-être répondu, à

(20) On pourrait en dire autant de la loi de 1908 sur les élections aux chambres de commerce dont l'applicabilité à l'Algérie peut aussi bien, semble-t-il, être réclamée *mutatis, mutandis* et pour les mêmes raisons. Si en effet, l'application de la loi de 1883 ne peut plus être judiciairement remise en question, toutes les juridictions devant se

un moment, à certaines considérations politiques, que l'on ne peut plus apercevoir aujourd'hui que d'un coup d'œil rétrospectif, non négligeables et elle a pu ainsi se justifier à une certaine époque. Cette époque semble plutôt relever maintenant, soit un demi-siècle plus tard, de la période que l'on serait aujourd'hui presque tenté d'appeler la période héroïque de la colonisation française en Algérie.

La verve la plus étincelante, la dialectique la plus habile du plus éloquent des avocats ne semblent plus pouvoir la justifier aujourd'hui. Et même, davantage, la conviction profonde de beaucoup de ceux qui professent encore cette opinion ne saurait empêcher le monument de sa défense de chanceler sous des critiques vraiment trop faciles.

La thèse met en effet en échec, il faut tout de même bien le constater malgré toute la modération et les ménagements que l'on doit à des opposants, si sincères et loyaux soient-ils, trop de principes chers au génie et à l'esprit français pour qu'on puisse la laisser subsister sans sourciller. Si, comme nous l'avons dit, la preuve des avantages que présente le système pour la colonie n'a pas été apportée d'une façon indiscutable, il semble difficile d'en dire autant de celle de ses défauts.

retrancher derrière la jurisprudence antérieure, il n'en est pas de même pour les élections aux chambres de commerce. Celles-là ressortissent en effet, non pas aux tribunaux de l'ordre judiciaire, mais à ceux de l'ordre administratif, Conseil de préfecture et Conseil d'Etat, qui ne sont pas liés en cette matière par une décision antérieure. Un pourvoi pourrait, semble-t-il, être tenté devant la haute juridiction administrative si le conseil de préfecture n'admettait pas la thèse de l'applicabilité et la solution qu'elle donnerait au problème serait peut-être différente de celle que la Cour de Cassation a donnée à propos des élections consulaires. Il ne faut toutefois pas perdre de vue un arrêt du Conseil d'Etat du 26 mai 1876 déniait la possibilité d'application en Algérie d'un décret du 18 septembre 1875 qui n'avait fait que modifier légèrement un décret de messidor an XII, appliqué en Algérie, pour la raison qu'il n'avait pas été inséré au Bulletin Officiel.

A part qu'elle heurte des tendances démocratiques en progression continue et s'affirmant tous les jours davantage dans la métropole, la continuation du régime de la loi de 1871 s'articule mal sur les mesures que l'on prend d'une façon continue en France dans la voie de la décentralisation. L'esprit public est de plus en plus, dans la métropole, favorable aux méthodes de *self-government* et à l'association du plus grand nombre d'intéressés qu'il se peut à ce gouvernement par soi-même. Or un des résultats logiques et les plus clairs du système de l'élection par les « notables », c'est d'écarter des urnes consulaires, et indirectement des tribunaux et des chambres de commerce eux-mêmes, cette petite bourgeoisie qui fait la force et la stabilité politique qu'on envie tant à notre pays au profit d'une oligarchie commerciale.

On peut encore remarquer que l'éviction des collègues électoraux d'une foule de ces commerçants risque davantage aujourd'hui, avec les théories actuellement en vogue qui exaltent le rôle et l'importance de l'économique dans les sociétés, de les atteindre autant que le ferait leur exclusion du suffrage politique.

Tout cela n'est encore que critiques d'un ordre assez général. Il en est de plus particulières. La fossilisation de l'Algérie et des algériens dans une réglementation surannée et presque rétrograde, alors que cette réglementation se modifie constamment dans un sens opposé dans la métropole, risque fort d'aller à l'encontre des préoccupations les plus chères de la politique française en matière algérienne et de mettre en échec la tendance à l'assimilation qui est et semble devoir être, d'une façon indiscutable et indiscutée, l'essence de cette politique.

Elle risque en même temps d'empêcher ou tout au moins de retarder la synchronisation de cette vie métropolitaine et de cette vie algérienne que tout le monde s'accorde à considérer comme éminemment souhaitable.

Si l'on ajoute à tout cela que les magistrats consulaires

algériens ont été l'objet de reproches incontestablement mal fondés, mais qu'on n'a pu cependant leur adresser sans nuire à leur prestige et si l'on se laisse aller à rappeler qu'on entend dire assez couramment que la raison principale pour laquelle ils répugnent à réclamer l'extension de la loi de 1883 à l'Algérie est qu'elle abrogerait les dispositions des ordonnances encore en vigueur de 1834, 1842 et 1847 permettant la réélection indéfinie des juges de commerce (21), on ne peut s'empêcher de considérer comme souhaitable l'avènement d'un nouveau régime qui balaierait toutes ces suspicions injustifiées et tendancieuses et que le désintéressement des membres de nos assemblées consulaires semblerait devoir à lui seul leur faire désirer.

Après certains groupements comme celui des C. I. M. algériens, comme le Comité républicain de réforme du Régime consulaire dont le nom indique suffisamment les buts, comme le Groupe des laines, cuirs et peaux du Syndicat commercial d'Oran, comme la section algérienne de la Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen, comme le Conseil général de Constantine à deux reprises qui é mirent des vœux pour l'assimilation de l'Algérie à la métropole dans la matière qui nous occupe, la Chambre des députés elle-même semble vouloir aujourd'hui s'intéresser à la question. Quoique l'intervention du pouvoir législatif n'était pas indispensable et que le pouvoir exécutif eût très bien pu, par une manifestation de volonté unilatérale, faire bénéficier l'Algérie du régime métropolitain (22), une proposition de

(21) Cette disposition, qui se justifiait à un moment où le nombre des candidats possibles n'était pas suffisant pour qu'on pût exiger sans inconvénient leur renouvellement périodique, ne saurait plus avoir aujourd'hui de raison d'être et n'aurait d'autre résultat, si elle devait subsister, que de laisser suspecter les magistrats consulaires algériens d'avoir adopté le système dit des « *beati possidentes* ».

(22) Il est regrettable à ce propos que les représentants de l'Algérie au Parlement dont les convictions démocratiques sont indiscutables et dont quelques-uns firent parfois même partie du Gouvernement n'aient pas réussi à l'intéresser à la solution du problème.

loi dans ce sens a été déposée par M. le député Guernut et soixante-treize autres députés sur le bureau de la Chambre au cours de la séance du 10 avril 1930.

La commission de l'Algérie, à laquelle fut renvoyée la proposition, l'a accueillie favorablement et, sur le rapport de M. le député Moutet, a soumis à la Chambre, dans sa séance du 28 novembre 1930, le texte suivant :

« Proposition de loi. — Article unique. La loi du 8 décembre 1883, relative à l'élection des juges aux tribunaux de commerce, est applicable à l'Algérie ».

Comme on le voit, il n'a pas été question, et cela est regrettable, de la loi du 19 février 1908 et des élections aux chambres de commerce.

La chambre de commerce d'Alger, se rendant compte à son tour de la profondeur et de la vivacité du désir du commerce algérien de participer à l'élection de ses juges et de ses représentants, a repris alors pour son compte, dans sa séance du 19 novembre 1930, une formule qui avait été déjà suggérée il y a douze ans par M. Féraud et à laquelle M. le premier président de la Cour d'appel d'Alger, consulté en même temps que la chambre de commerce par le pouvoir central sur l'intérêt qu'elle pouvait présenter, donnait en ces termes son adhésion : « Je suis donc nettement d'avis de faire droit à la demande des commerçants et industriels démobilisés d'Alger et j'estime qu'il y a lieu de modifier dans le sens indiqué la loi du 21 décembre 1871. En fixant le pourcentage à 25 %, avec un maximum de 3.000 électeurs par ressort, ce n'est pas aller trop loin, ce sera au contraire donner à la juridiction consulaire qui prend tous les jours plus d'extension l'autorité voulue et nécessaire ». Cette proposition consistait, comme on a pu s'en rendre compte, à porter les collèges électoraux consulaires algériens de 1.000 à 3.000 électeurs pour chaque ressort.

Après avoir combattu cette proposition en 1919, alors que l'acceptation de ce système aurait quand même permis de ne

pas laisser s'infiltrer au sein du collège électoral l'élément néo-français dont on redoute tant les méfaits puisqu'il aurait été toujours facile de trouver pour les incorporer à ce collège 2.000 autres commerçants français d'origine, la chambre d'Alger vient donc de s'y rallier.

Quoique ce puisse être, au dire de quelques-uns, un utile acheminement vers l'aboutissement final de la réforme entière et un excellent moyen de ménager les transitions, nous ne pensons pas que cette mesure, qui ne semble malgré tout qu'un exutoire à la poussée démocratique, puisse être d'un bon effet. Sans vouloir voir comme certains une façon de présents d'Artaxerxès dans l'initiative de la chambre de commerce d'Alger et en admettant même que l'application des lois de 1883 et de 1908 ouvriraient toutes grandes à de très nombreux néo-français les portes des collèges électoraux consulaires, nous ne pensons pas, qu'à moins de courir le risque de se faire taxer de racisme, on puisse y voir un inconvénient vraiment sérieux, ni qu'il faille s'y opposer. Après les sacrifices qu'ils ont faits de bonne grâce et le loyalisme qu'ils ont su montrer pendant la guerre, les bras et l'intelligence de ces néo-français n'ont pas peu contribué depuis à la prospérité de la colonie qui fait aujourd'hui l'orgueil de la France et l'admiration du monde.

Il ne semblerait donc pas de bonne politique de les frapper d'ostracisme et de laisser peser sur eux une suspicion que plus rien ne semble pouvoir justifier. L'Algérie en effet est une force dynamique et évolutive : la stéréotyper dans certaines conceptions, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles semblent démodées, ne paraît pas devoir répondre à cette considération. Il est né de la juxtaposition des races et de leur endosmose une autre race saine et vivace et un tempérament algérien énergique, entreprenant, plein d'allant et de brio auxquels le fond français sur lequel sont venues se greffer ces diverses tendances a tout de même conservé le sens de la mesure qui reste une des principales caractéristiques et qualités du génie français.

Dans ces conditions, il semble qu'il y ait lieu, sans se départir de la prudence indispensable en ces matières, d'adapter la législation algérienne à ces considérations en commençant par résoudre dans le sens que nous avons préconisé le problème qui nous a occupé et en « laïcisant », suivant la forte expression qu'employait déjà à propos des chambres métropolitaines et de la loi de 1908 M. Guiland, membre de la chambre de commerce de Marseille (23), le recrutement des assemblées consulaires.

La France libérale, démocratique, généreuse et magnanime ne saurait s'en repentir.

A ceux qui ne verront pas la chose comme nous, nous craignons bien qu'on ne puisse appliquer les paroles du psalmiste « *Oculos habent et non videbunt* ».

(23) Les Chambres de Commerce. Leur passé et leur avenir
Recueil Sirey - 1908 - Paris.

Vu :
Le Président,
WILLIAM OUALID.

Vu :
Le Doyen,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Ouvrages généraux

- ISAMBERT. — Recueil général des anciennes lois françaises — Belin Leprieur — Paris, 1883.
- ESMEIN. — Cours d'histoire du droit français — Sirey — Paris, 1925.
- A. MALLET. — Nouvelle histoire universelle — Hachette — Paris, 1924.
- HAURIUO. — Précis de droit administratif — Sirey — Paris, 1927.
- HAURIUO. — Précis de droit constitutionnel — Sirey — Paris, 1923.
- ESMEIN. — Droit constitutionnel français — Sirey — Paris, 1921.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel — De Boccard — Paris, 1927.
- LYON-CAEN et RENAULT. — Traité de droit commercial — Librairie générale de droit et de jurisprudence — Paris, 1906.
- WAHL. — Préface du Traité de droit commercial de César Vivante — Giard — Paris, 1910.
- C. VIVANTE. — Traité de droit commercial — Giard — Paris, 1910.
- PIC. — Traité de législation industrielle — Rousseau — Paris, 1930.
- DALLOZ. — Codes et recueils de jurisprudence.

Ouvrages spéciaux

- BERGASSE. — Notice historique sur la Chambre de Commerce de Marseille — Barlatier — Marseille, 1913.
- GUILLAUMOT. — Les chambres de commerce avant et depuis la loi du 9 avril 1898 — Berger-Levrault — Paris, 1898.
- GUILLAND. — Les chambres de commerce — Leur passé et leur avenir — Sirey — Paris, 1908.
- MAGNIER. — La Chambre de commerce internationale — Rousseau — Paris, 1928.

DETRAUX. — Coopération des établissements publics à l'aménagement des ports maritimes — Thèse de doctorat en droit — Jouve — Paris, 1903.

CANDACE. — La marine marchande française — Payot — Paris, 1930.

MESSERSCHMITT. — Les chambres de commerce allemandes — Thèse de doctorat en droit — Les presses universitaires de France — 49, boulevard St-Michel — Paris, 1926.

CAMBERLIN. — Manuel des Tribunaux de Commerce — Maresq aîné — Paris, 1879.

PIAZZA. — Les Tribunaux de Commerce — Rousseau — Paris, 1918.

ANDRIEU-DELILLE. — Les Tribunaux de Commerce — Jouve — Paris, 1912.

LYON-CAEN. — De la juridiction commerciale en France et dans les principaux états — Annales des Sciences politiques. 1886 — Alcan — Paris.

THALLER. — De l'avenir des Tribunaux de Commerce — Annales de droit commercial. 1889 — Rousseau — Paris.

CHARPENTIER. — Précis de législation algérienne et tunisienne — Jourdan — Alger, 1889.

GIRAULT. — Principes de législation coloniale — Sirey — Paris, 1927.

LARCHER et RECTENWALD. — Traité de législation algérienne — Rousseau — Paris, 1923.

SUMIEN. — Le régime législatif de l'Algérie — Jourdan — Alger, 1895.

HUGUES et LAPRA. — Code algérien — Mauguin — Blidah, 1878.

SACRÉ. — Des élections consulaires — Marchal, Billard — Paris, 1884.

Annuaire des chambres de commerce — 1928-1929 — Baudelot — Paris.

Recueil des actes du gouvernement général de l'Algérie — Alger.

Revue algérienne et tunisienne de législation et jurisprudence — Jourdan — Alger.

Bulletin de la chambre de commerce d'Alger.

Exposé des travaux de la chambre de commerce d'Alger.

TABLE ANALYTIQUE

PRÉFACE.

AVANT-PROPOS	I
--------------------	---

Première partie

LES CHAMBRES DE COMMERCE

TITRE I. — HISTORIQUE.....	3
Section I. — L'organe central.....	4
Section II. — Les organes locaux.....	30
TITRE II. — LES ORGANES ACTUELS :	
Section I. — Les organes centraux.....	62
Section II. — Les organes locaux :	
Chap. I. — Définitions et Généralités....	84
Chap. II. — Décentralisation, Fédéralisme et Régionalisme.....	97
Chap. III. — La Chambre de Commerce Internationale	134
Chap. IV. — Les Chambres de Commerce et les Ports.....	139

Deuxième partie

LES TRIBUNAUX DE COMMERCE

TITRE I. — HISTORIQUE.....	167
TITRE II. — L'EXISTENCE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE SE JUSTIFIE-T-ELLE AUJOURD'HUI ?.....	199

Troisième partie

LE RÉGIME ÉLECTORAL CONSULAIRE EN ALGÉRIE.....	243
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.....	303

